

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
MINORITÉS NATIONALES
EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1935, à 13 heures 30

PAR

Thomas PETROFF

Président : M. DE LAPRADELLE, professeur

Suffragants { *MM. LE FUR, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935

LES
MINORITÉS NATIONALES
EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
MINORITÉS NATIONALES
EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1935, à 13 heures 30

PAR

Thomas PETROFF

Président : M. DE LAPRADELLE, professeur

Suffragants { MM. LE FUR, professeur.
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935

A MES PARENTS



LES MINORITÉS NATIONALES EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

INTRODUCTION

La protection des minorités tient aujourd'hui, en Droit international public, une place de premier ordre. Devant les organes de la Société des Nations, comme en doctrine, ce problème a soulevé et soulève toujours les plus vives discussions. Dernièrement encore, la Pologne demanda, non sans éclat, la généralisation du système minoritaire, sinon elle se refuserait, dans l'avenir, à subir le contrôle de la Société des Nations. Cette demande provoqua des déclarations non moins fermes de la part des représentants de la France, de l'Angleterre et de l'Italie, signataires des Traités des minorités. Des discussions très vives ont eu lieu devant la Sixième Commission de l'Assemblée¹. Il existe aujourd'hui une littérature abondante sur le problème des minorités. On parle déjà de la « naissance d'une nouvelle personne juridique dans le droit international »². » Nous pouvons même dire que cette question constitue un des côtés primordiaux de l'activité de la Société des Nations. Certes, des controverses graves existent en ce qui concerne le côté pratique du problème, mais l'importance du sys-

1. V. *Le Temps*, du 21 septembre 1934.

2. M. De Lapradelle. Préface de *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, de M. Duparc, Paris, Dalloz, 1922.

tème de la protection des minorités n'échappe plus à personne. L'utilité du système même n'est plus discutée; ni par les États qui ne sont pas soumis aux clauses des traités des minorités, ni même par les États minoritaires. Il est certain que « de plus en plus la protection des minorités ethniques ou religieuses se manifeste comme une des grandes préoccupations de la communauté internationale¹. » D'après les déclarations de A. Briand, comme Président du Conseil de la Société des Nations : « Rien ne peut permettre de supposer que d'une manière quelconque la Société des Nations et son Conseil puissent, à un moment, détourner leurs regards de la cause sacrée des minorités². » Sans doute, comme nous le verrons plus loin, c'est une affirmation purement platonique, mais, enfin, elle montre l'importance que présente le problème. D'autre part, dans le rapport présenté à l'Assemblée lors de sa onzième session, nous trouvons, entre autres, les déclarations suivantes : « Tous les délégués ont souligné l'importance capitale du problème des minorités. Tous ont reconnu qu'il appartient à la catégorie de ceux qui sont susceptibles d'affecter la paix du monde. Tous ont insisté sur la portée universelle et humaine du problème. Le respect dû à la religion, à la langue, à la culture est considéré par toutes les délégations comme chose sacrée. L'unanimité sur ce point constitue un fait essentiel³. » Voilà quelle est l'attitude des organes de la Société des Nations sur le problème. On peut dire que cette attitude de l'institution genevoise est conforme aux principes généraux qui sont à la base de son existence et de son

1. V. Le Fur. *Races, Nationalités, États*, Paris, Alcan, 1922, p. 62.

2. Séance du Conseil de la Société des Nations du 15 décembre 1928.

3. V. Le rapport de la VI^e Commission présenté à l'Assemblée le 30 septembre 1930.

activité qui est la sauvegarde de la paix et de la justice entre les peuples.

La question préoccupa à plusieurs reprises l'Institut du Droit International. Un rapport de la XIX^e Commission (rapporteur M. Mandelstam) fut consacré exclusivement « sur la protection internationale des minorités¹. » Ensuite, le problème n'a cessé d'attirer l'attention de l'Union internationale pour la Société des Nations.

Ainsi, comme nous l'avons montré, une unanimité existe sur l'importance du problème. Mais, où les divergences commencent et les controverses abondent, c'est lorsqu'il s'agit de donner aux stipulations une application pratique. Comme tous les traités, en général, les traités des minorités présentent des défauts. La rédaction n'en est pas des plus claire. Il y a souvent des termes obscurs et équivoques. S'ils posent certains principes, ils laissent complètement à l'écart le côté pratique de la question, la mise en application des règles posées². Ils ont laissé aux organes de la Société des Nations, et en particulier au Conseil, le soin de cette tâche. L'exercice de la garantie par le Conseil de la Société a été rendue très délicate. Dès le début il s'est trouvé devant une volonté ferme des États minoritaires de s'opposer à toute interprétation extensive des stipulations des traités des minorités³. Cette attitude des États minoritaires a été facilitée par le manque de clarté dans les traités. Devant une telle situation le Conseil préféra la prudence qui, si elle est excusable étant donné les difficultés de la question, n'a pas moins eu pour effet de rendre illusoire l'application de la garantie du Conseil.

1. V. *Revue du*

2. V. J. O., juillet 1923, p. 715.

3. Balogh. *La protection Internationale des minorités*, Paris, 1930, p.

Ainsi parlent les minorités et leurs défenseurs. Il est certain que dans la pensée de ceux qui ont préparé les traités des minorités, le système avait pour but d'apaiser les passions, d'aplanir l'antagonisme entre les diverses nationalités, en un mot éviter les conflits qui, dans le passé, ont menacé souvent la paix.

Malheureusement l'expérience nous montre que l'espoir, — celui des minorités comme celui des États, — a été déçu. Les minorités, parce qu'elles n'ont pas trouvé une protection efficace et complète. Il y a des minorités qui prétendent que leur situation est pire qu'elle ne l'était avant-guerre. D'autre part, les États minoritaires se croient lésés dans leur souveraineté, du fait que le système ne s'applique qu'à un certain nombre d'États seulement. Aussi les États obligataires ont-ils empêché le Conseil de la Société des Nations de prendre des décisions facilitant une meilleure protection des droits minoritaires, en posant sur le tapis la question de la généralisation du système minoritaire. Il est certain — les débats l'ont démontré — que le fait de demander cette généralisation permettait aux États minoritaires de rendre aux Membres du Conseil la prudence et la timidité¹. En outre, on critique la négligence ou le désintéressement des Membres du Conseil en ce qui concerne le sort des minorités. Nous citons à ce propos l'opinion de M. Politis qui, après avoir constaté que les minorités n'ont pas obtenu une protection complète et efficace, dit : « Les Problèmes minoritaires n'ont pas été
« seulement obscurcis par la passion politique. Ils ont été
« déformés par la complaisance indulgente des États
« membres du Conseil vis-à-vis des gouvernements incriminés ».

1. V. *Pub. de la Société des Nations J. B. minorités*, 1931, t. I, pp. 33, 162, 214 et suiv.

« minés et par leur attitude d'indifférence à l'égard des
« minorités. Ils préfèrent souvent les compromis et les
« marchandages diplomatiques à la claire affirmation des
« droits garantis par les traités ¹. »

Il y a enfin un autre défaut, le plus grave, qui empêche que le système soit efficace et qui froisse la susceptibilité des États minoritaires ; c'est que, même aujourd'hui, la garantie continue d'être diplomatique. En effet, le Conseil ne se reconnaît pas le droit d'un juge, mais plutôt d'un conciliateur. Son effort tend à concilier les parties et non à dire le droit ². Du fait que l'intervention du Conseil continue d'être politique, comme pour les grandes Puissances dans le passé, elle crée une méfiance et une irritation des États minoritaires. On aperçoit la difficulté que présente cette conception qui se heurte à la souveraineté des États. C'est ainsi que, d'un côté les espoirs de plus de vingt millions d'individus ont été déçus, de l'autre côté les vives appréhensions des États obligataires ont été accrus.

La protection des minorités n'est pas une innovation des traités de paix. Elle existait depuis longtemps. Ce qui est nouveau dans les traités de paix, c'est le transfert du contrôle au Conseil de la Société des Nations par les traités des minorités exercé avant la guerre par les grandes puissances. Donc, aujourd'hui, à la différence d'avant la guerre, le contrôle et l'intervention sont collectifs.

La protection des minorités a été la récompense de l'injustice commise envers de nombreuses populations attachées aux États élargis ou nouvellement créés, ce qui était contraire au principe de nationalité si hautement proclamé

1. N. Politis. *Le problème des minorités. Esprit International* 1. 1. 35, n° 33, pp. 10-11.

2. Ch. Dupuis. Préface du livre de M. Balogh. *La protection Internationale des minorités*, Paris, 1930, p. 11.

pendant la guerre par les Principales Puissances alliées et associées. Le principe de la protection des minorités fut consacré dans les traités pour protéger les populations différentes de la majorité par la race, la langue et la religion, contre les persécutions de la majorité souvent cause de guerre dans le passé¹. Donc le but des grandes Puissances, par le système de protection des minorités, est d'écarter les dangers des guerres². Pour notre part, nous croyons qu'il faut voir dans le système minoritaire, d'une part un principe humanitaire, et, d'autre part, une règle ancienne du droit positif international. Car « dans toute
« collectivité la règle de droit naît de la réaction qui produit
« dans les consciences la violation des préceptes de la
« morale et du sentiment de la justice³. »

Comme le titre l'indique, nous avons pour tâche d'exposer le problème minoritaire en Europe Centrale et en Europe Orientale. Il est certain que c'est dans cette partie de l'Europe surtout que la question présente une importance particulière, non seulement par l'importance numérique des minorités, mais surtout par l'existence d'un nationalisme expansif et exaspérant chez les différents peuples de ces régions. D'un côté, une volonté d'assimilation chez certains États renfermant un nombre considérable de minorités, contraire d'ailleurs au droit positif ; de l'autre côté, une obstination ferme des minorités contre toute politique d'assimilation : telle est la réalité. De ce fait, la tension est permanente entre les États. Il y a longtemps que la guerre a pris fin. Et pourtant, on peut dire

1. *Papiers intimes du Colonel House*, t. IV, p.

2. D. H. Muller, *The Drafting of the Covenant*, New-York London, 1928, vol. II, p. 53.

3. N. Politis. *Le problème des minorités*, *Esprit International*, 1^{er} janvier 1935, n° 33, p. 20.

sans crainte d'être démenti qu'une véritable situation d'état de guerre continue d'exister dans cette partie de l'Europe. A chaque instant un conflit grave peut surgir. La méfiance et la haine dominent malheureusement les sentiments, non seulement des hommes politiques, mais même les couches les plus profondes des peuples.

Ce problème minoritaire est à la base des conflits et la tranquillité de l'Europe est en jeu. Il y a des moments où les relations entre certains États sont tellement tendues que le moindre incident peut provoquer l'incendie. Rappelons les conflits Bulgaro-Grec en 1923 et 1925, Albano-Yougoslave en 1924, Italo-Yougoslave en 1931 et dernièrement Hungaro-Yougoslave, et nous comprendrons combien le danger d'une guerre était proche. Rendons justice à la Société des Nations. Grâce à son intervention, malgré les critiques qu'on peut lui adresser, le danger d'une guerre a plusieurs fois été épargné à l'Europe. Si parfois la Société des Nations mérite des critiques pour son inertie, son inactivité, l'existence même de la Société des Nations ne doit pas être menacée pour cela. Sans elle il y a longtemps que l'Europe aurait connu une nouvelle catastrophe.

Notre sujet englobe la partie de l'Europe où le nombre des minorités est le plus élevé. Les traités de paix ont complètement modifié la carte des frontières. Des États nouveaux ont été créés, d'autres ont été considérablement agrandis. A tous ces États, anciens ou nouveaux, vainqueurs ou vaincus, les traités de paix et des minorités ont imposé des obligations au profit des minorités de race, de langue ou de religion. Cependant, tous les États n'ont pas exécuté leurs obligations avec une égale bonne volonté : D'aucuns se sont efforcés de remplir strictement ces obligations ; d'autres, tout en les remplissant, n'en poursui-

vent pas moins une politique d'assimilation ; enfin certains États violent ouvertement, presque cyniquement, les principes minoritaires.

Nous allons exposer comment le système est appliqué dans cette partie de l'Europe. Cependant notre attention sera arrêtée lorsque le problème présentera plus de difficultés et de conflits qui troublent la bonne entente entre les peuples et menacent la paix.

Dans notre travail, nous nous efforcerons de donner un tableau aussi exact et aussi complet que possible. Mais nous n'avons pas l'ambition d'épuiser la question, ni la prétention de présenter une étude complète et un exposé parfait, sans défaut et exempt de critiques. Certes nous serons souvent, dans notre tâche, obligés de critiquer soit la procédure, soit les organes de la Société des Nations, soit enfin, la politique de certains États minoritaires, lorsque nous nous trouverons devant une violation des clauses des traités des minorités.

Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui prétendent qu'en défendant l'une des parties, on tombe nécessairement dans la partialité. Nous ne voulons pas servir les ambitions nationalistes de certaines minorités ni de certains États. Le but de notre étude est plus élevé. Pour nous, la paix doit être l'idée suprême des peuples vraiment civilisés. Et cette paix est possible, non seulement dans l'imagination des pacifistes, mais aussi dans la pratique. A condition toutefois qu'elle soit basée sur le droit et la justice. Car l'injustice provoque la révolte d'où découle la lutte qui finit par dégénérer en guerre. Comme à l'intérieur d'un État, où les intérêts particuliers sont subordonnés à l'intérêt national, de même en droit international, les intérêts des États doivent être subordonnés

à l'intérêt de la communauté internationale. A la base de cette subordination doit se trouver le droit international. Le problème minoritaire doit être, nous l'espérons au moins pour l'avenir, envisagé du point de vue de l'intérêt de la communauté internationale. C'est le côté juridique qui doit être à la base du problème, et non la politique, comme cela existe actuellement, ce qui irrite les États minoritaires, sans apporter une protection efficace aux minorités elles-mêmes.

Il est d'usage d'apporter à la fin de l'ouvrage certaines modifications au système actuel. Nous en présenterons quelques-unes ; mais, à notre avis, avant toute modification, il est essentiel que les majorités ainsi que les minorités soient animées d'un esprit de collaboration et d'entente.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME MINORITAIRE AVANT LES TRAITÉS DE PAIX

La protection des minorités a existé bien avant les traités des minorités. Depuis longtemps elle fut exercée par une ou plusieurs grandes Puissances, au profit des chrétiens dans les pays d'Orient, en particulier l'Empire Ottoman. Cependant une évolution se fait. Tandis qu'au début la protection n'existe qu'en ce qui concerne la religion, peu à peu, avec les progrès des idées démocratiques et humanitaires, le développement du sentiment national chez les peuples opprimés, son champ d'application s'élargit. C'est d'abord la langue, ensuite la race qui sont l'objet d'une protection. La question commence à préoccuper sérieusement les États civilisés.

C'est la Révolution Française qui, la première, secoue les peuples opprimés et réveille leur sentiment national. Les idées proclamées par elle pour la première fois s'épanouissent à travers l'Europe et frappent les oreilles des opprimés chez lesquels, sous le joug de l'étranger, tout sentiment national avait disparu. L'influence des idées de la Révolution Française a eu une force magique sur les opprimés. Pendant tout le XIX^e siècle, des révolutions et des guerres éclatent dans toutes les parties de l'Europe, contre l'oppression. Les grandes Puissances s'inquiètent et sont

obligées de tenir compte des vœux de ces populations. Elles considèrent cette tâche comme un devoir humanitaire à remplir dans l'intérêt de la communauté chrétienne, ensuite dans celui de la communauté internationale. Cependant leur intervention n'était pas toujours désintéressée. Souvent même elle était un prétexte pour l'État intervenant de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre État.

Déjà François I^{er} avait conclu un traité avec l'Empire Ottoman, donnant le droit à la France de protéger les catholiques se trouvant dans l'Empire Ottoman ¹. Plus tard, par le traité de Kutchuk-Kainardji, en 1774, la Russie obtint le droit de protéger les chrétiens orthodoxes sur le territoire de l'Empire Ottoman. Cependant nous sommes encore loin d'une règle juridique consacrée par le droit des gens. L'intervention a un caractère politique et ne protège que la religion. Puis la Révolution Française, avec une force inouïe, clame le principe des nationalités. Les conséquences ne s'en firent pas attendre. En effet, au Congrès de Vienne en 1815, la protection englobe non seulement la religion, mais la nationalité. L'article premier de l'acte final du Congrès de Vienne (9 juin 1815) promet aux Polonais « des institutions qui assureraient la conservation de leur nationalité ». Évidemment, il y a une contradiction choquante entre le partage de la Pologne et le désir de sauvegarder sa nationalité. Tout de même cet article présente une importance capitale pour l'avenir du principe de la protection des minorités.

Nous avons dit que le Traité de Kutchuk-Kainardji donnait le droit à la Russie de protéger les chrétiens orthodoxes dans l'Empire Ottoman et on peut dire qu'elle en a

1. Le Fur. Le Protectorat de la France sur les catholiques d'Orient, *Revue des Institutions culturelles*, 1914.

largement profité. Or cette intervention de la Russie n'était pas du goût des autres grandes Puissances, en particulier de l'Angleterre et de l'Autriche-Hongrie. Car derrière la protection, la Russie cachait un but politique : la conquête de Constantinople. C'est ainsi qu'après la défaite de la Russie en 1856 (guerre de Crimée), celle-ci s'est vu enlever le droit d'intervention à titre personnel. Depuis lors l'intervention n'est plus unilatérale, mais collective ¹. Il est stipulé que tout ce qui concerne l'Empire Ottoman intéresse les Grandes Puissances (Traité de Paris du 30 mars 1856). D'autre part, la Turquie doit accepter comme par le passé l'intervention des grandes puissances en vue de protéger les intérêts des chrétiens. On peut dire que dès ce moment il y a une tendance chez les puissances à faire de cette protection une règle du Droit des gens.

En 1878 des Bulgares ont été massacrés par les Turcs. La Russie intervint et les armées turques furent battues. Une paix fut conclue entre la Russie et la Turquie par le traité de San Stephano (le 3 mars 1878), fixant les frontières d'un État bulgare. L'Angleterre prit peur de l'avancement de la Russie vers Constantinople, car pour elle la Bulgarie n'était qu'un instrument entre les mains des Russes et Lord Salisbury demande aux autres grandes puissances de convoquer un Congrès, pour envisager la situation en l'Orient et corriger certaines stipulations du Traité de San Stephano.

Ainsi s'ouvre le Congrès de Berlin le 13 juin 1878. Pour le moment, ce qui nous intéresse ici, ce sont les obligations imposées aux États reconnus indépendants (Serbie, Roumanie, Monténégro, Bulgarie) concernant la liberté de religion (art. 60). Plus encore, la reconnaissance de la Roumanie

1. Fiore. *Nouveau Droit International Public*, Paris, Pedone, 1885, p. 61.

comme État indépendant fut subordonnée à l'exécution de cette condition. Y a-t-il une reconnaissance conditionnelle? Rien de tel. Car la Roumanie avait violé, à plusieurs reprises, les obligations imposées par le Congrès de Berlin, sans qu'aucun État signataire du traité de Berlin ait eu l'idée de lui retirer cette reconnaissance.

D'autre part, c'est une erreur, à notre avis, de soutenir que cette protection n'avait pour but de protéger que la religion. Dans le passé, le mot « religion », surtout en ce qui concerne l'Empire Ottoman, signifiait « tous ceux qui n'étaient pas musulmans, par conséquent d'une nationalité différente. » D'ailleurs les obligations imposées à l'Empire Ottoman, par le Congrès de Berlin, contiennent des dispositions qui concernent la réorganisation administrative, l'octroi des droits politiques, etc. En outre, la lutte des populations non musulmanes pour l'ouverture d'écoles dans leur langue maternelle a été soutenue constamment par les Grandes Puissances. Il est exact que cette protection des minorités n'a été imposée qu'à l'Empire Ottoman et aux États balkaniques créés par le Congrès de Berlin. Remarquons seulement que l'oppression des minorités a été beaucoup plus brutale en Turquie qu'ailleurs, et par conséquent les réactions y ont été plus violentes. Prenons un autre État sur le territoire duquel habitent plusieurs peuples de différentes nationalités. Loin de nous l'idée de défendre la Double-monarchie, mais la vérité nous oblige à constater que les différentes nationalités avaient une liberté complète, liberté de langue, de presse, etc... D'autre part, toute tentative d'émancipation en Turquie avait été étouffée dans le sang par le gouvernement du Sultan ¹. Donc les

1. André Mandelstham. *Le sort de l'Empire Ottoman*, Payot et Cie, 1917, pp. 6-7.

mesures prises par les Grandes Puissances envers l'Empire Ottoman avaient été provoquées par le régime oppressif et brutal des Turcs envers les populations non turques, régime qui froissait les conceptions égalitaires des peuples occidentaux ¹.

Cependant, nous nous sommes permis cette liberté, pour démontrer que la situation des minorités, avant la grande guerre, n'était pas aussi lamentable dans tous les États qu'on voudrait le faire croire. Si, dans certains États, l'oppression fut pénible, ailleurs les minorités ont été traitées avec bienveillance et elles jouissaient des droits qu'actuellement certains États, pourtant soumis aux obligations des traités des minorités, leur refusent.

En Autriche-Hongrie, la solution de la question des nationalités fut basée sur la loi fondamentale du 27 décembre 1867. Nous trouvons dans l'article 19 de cette loi la règle suivante : « Toutes les unités ethniques (Volkstamm) « de l'État jouissent des mêmes droits et ont en particulier « un droit absolu à conserver et à développer leur nationalité et leur langue. Toutes les langues en usage dans les « province sont reconnues par l'État avoir des droits égaux « en ce qui concerne l'instruction, l'administration et la « vie publique. Dans les provinces habitées par plusieurs « unités ethniques, les établissements d'instruction publique devront être organisés de façon à permettre à « toutes les unités ethniques de recevoir l'instruction nécessaire dans leur propre langue, sans être obligés d'ap- « prendre une autre langue de la province ². »

Si la protection des minorités a existé déjà avant la

1. Voir pour plus de détail, Mandelstham, *op. cit.* p. 191 et suiv. de même *Accad. Prof. International*, 1923, livre I, p. 379.

2. De Balogh. *La protection Internationale des minorités*, Paris, 1930, p. 30.

guerre, il y a toutefois une différence capitale avec le régime actuel sur deux points : *a*) la garantie appartenait aux Grandes Puissances, tandis qu'aujourd'hui elle appartient au Conseil de la Société des Nations ; *b*) en principe la protection concernait les minorités religieuses et non celles de race ou de langue, comme depuis les traités des minorités.

Nous n'avons pas voulu nous étendre sur le côté historique du problème minoritaire. De ce que nous venons de dire, on pourrait tirer les conclusions suivantes :

En premier lieu, que la protection de minorité est un principe ancien. D'où vient-il ? Sans doute de théologiens catholiques du moyen âge. L'église catholique étant universelle, il était naturel qu'elle s'intéressât au sort de tous ses fidèles, sans distinction de nationalité. C'est ce que la Russie fit pour les Orthodoxes, à partir du XVIII^e siècle. Puis, avec le développement de l'idée nationale, lorsqu'un État s'attribuait une province ou lorsqu'un État nouvellement créé englobait des populations d'une nationalité ou d'une langue différente à celle de la majorité, la communauté internationale, c'est-à-dire les Grandes Puissances, se croyaient en droit de prendre certaines précautions, en vue de protéger la minorité dudit État. Comme nous l'avons vu lors du Congrès de Vienne, pour les Polonais et, plus tard, aux Congrès suivants pour les nationalités des Balkans.

En deuxième lieu, le système n'est pas uniforme pour tous les États. Il s'applique à tel État et non pas à tel autre. Dans un État il protège seulement la religion, ou telle religion, dans un autre État il ne protège que telle minorité et non pas toutes les minorités. Nombre d'États contenant des minorités ne se sont pas vu imposer le système de la protection des minorités. En outre, il dépendait

souvent de l'intérêt ou de la sympathie qu'une ou plusieurs grandes puissances avaient pour une nationalité opprimée. Que de sang arménien avait coulé avant que les grandes puissances se décidassent à intervenir auprès du Sultan en faveur des malheureux arméniens.

En troisième lieu, la protection des minorités était politique. Elle était garantie par les grandes puissances seulement.

L'intervention a été exercée par les Grandes Puissances, soit individuellement, soit collectivement, ce qui présentait un grand danger pour les États obligataires. Sous le couvert de la protection des minorités, une puissance pouvait s'immiscer dans les affaires intérieures d'un État, en réalité poursuivant des buts égoïstes. C'était certainement là le plus grand défaut du système minoritaire avant la guerre. Et c'est là, croyons-nous, que les traités des minorités ont fait une innovation capitale en enlevant aux grandes puissances le contrôle et en le transmettant au Conseil de la Société des Nations.

CHAPITRE II

LA PROTECTION DES MINORITÉS A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

Si on veut expliquer comment la question de la protection des minorités fut portée devant la Conférence de la Paix, il faut se représenter l'atmosphère dans laquelle se déroula la conférence, parmi les convoitises des États nouvellement créés ou agrandis, au milieu des discussions interminables, où l'égoïsme domina tout le reste. « Dans cette « atmosphère de luttes mesquines pour un morceau de « territoire, pour un fleuve ou une cité, toutes les proclamations que la paix serait faite dans le droit et la justice « furent enterrées ¹. D'où des injustices commises envers « un grand nombre de populations. » Rien d'étonnant à cela, et il pouvait difficilement en être autrement. Il était à peu près impossible à un homme politique de défendre, au nom de la justice, les intérêts des États vaincus, sinon on l'aurait accusé d'être favorable à l'ennemi ². Dans ces conditions, le droit, la justice et le principe des nationalités furent mis à l'écart. « Les désirs les moins justifiés, « les plus invraisemblables de certains États furent satisfaits ³. » Cela n'a pas échappé à certains hommes d'État

1. *Papiers intimes du Colonel House*, t. IV, p. 440.

2. *Ibid.*, t. IV, p. 442.

3. Lansig. *Mémoires*, Payot, 1925.

qui se rendirent compte que de grandes injustices seraient commises et que, pour adoucir la violence de ces injustices il fallait prendre des précautions de façon à garantir certains droits aux nationalités attribuées à certains États sans le consentement des populations. C'est ainsi qu'on est arrivé au principe minoritaire.

D'ailleurs, par le fait que les délibérations du Traité de Versailles avaient demandé un temps considérable, les grandes Puissances alliées et associées n'ont consacré aux autres traités qu'une attention dérisoire. Tout le monde était pressé d'arriver au plus vite à la paix. Nous en trouvons une preuve éclatante dans la lettre que le Colonel House écrivit à MM. Loubet et Davis : « à mon avis il était plus important « d'en arriver vite à la signature de la paix que de marchan- « der sur des détails, je préférerais avoir une paix immédiate « et l'ordre rétabli dans le monde plutôt qu'une paix plus « avantageuse dans un temps indéterminé¹. » Voilà les faits, on s'était pressé et alors il était tout naturel que cela se passe au détriment de la justice et du droit. Pour le Traité de Versailles on a sacrifié un temps appréciable et pourtant ce traité n'avait fait que transférer des territoires minimes. Tandis que pour les traités qui ont remanié complètement la carte de l'Europe centrale et orientale, on n'y a consacré que quelques séances. Toutefois lorsque la délimitation des frontières concernant l'Italie et la Yougoslavie fut posée, le délégué américain, M. Douglas Johnson, dans sa lettre du 19 avril 1919, adressée au délégué anglais, M. D. H. Miller, déclare : « que la ligue ne peut garantir que des arran- « gements fondés sur des principes d'une indiscutable jus- « tice ». Dans le même sens s'exprime le Colonel House :

1. *Papiers intimes du Colonel House*, t. IV, 441.

« Depuis le début, nous souhaitons une paix juste, une paix
« qui puisse résister à la critique des peuples neutres et à
« celle de tous les temps. Or, nous sommes bien loin d'avoir
« préparé une pareille paix ¹. » Étant donné cette reconnais-
sance des erreurs et des injustices commises envers certains
peuples, on peut se rendre compte dans quelle situation
embarrassante se trouvèrent ceux qui devaient préparer
une paix basée sur la justice.

L'un des principes proclamés par les représentants des
Puissances alliées et associées dès le début de la guerre, fut
le principe de nationalité et le droit des peuples de disposer
d'eux-mêmes. Le Président Wilson proclama, dans son
message du 22 janvier 1917, époque à laquelle les États-
Unis étaient encore neutres, « que les gouvernements n'ont
« pas le droit d'échanger des populations et des provinces
« comme on échangerait un troupeau de bétail ou une pro-
« priété foncière, que nulle nation n'a le droit d'étendre sa
« domination sur une autre, au contraire, chacune a droit
« au libre développement de son individualité, qu'elle soit
« une petite ou une grande nationalité. »

Plus tard, dans son message du 11 février 1918, le Pré-
sident précise ses idées sur lesquelles la paix doit être
faite : « Chaque partie du règlement final doit être basée
« sur la justice essentielle du cas particulier envisagé et
« sur les arrangements les plus propres à amener une paix
« qui soit permanente. »

« Les peuples et les provinces ne doivent pas faire l'objet
« de marchés et passer de souveraineté en souveraineté
comme s'ils étaient de simples objets ou de simples
« pions d'un jeu, du grand jeu, maintenant à jamais discréc-
« ité, de l'équilibre des forces. »

1. *Papiers intimes du Colonel House*, t. IV, p. 515.

Tout règlement territorial se rapportant à cette guerre doit être fait dans l'intérêt et au bénéfice des populations intéressées et non pas comme partie d'un simple arrangement ou d'un compromis de revendication entre États rivaux.

Toutes les aspirations bien définies devront recevoir la satisfaction la plus complète qui puisse être accordée sans introduire de nouveaux ou sans perpétuer d'anciens éléments de discorde ou d'antagonisme susceptibles, avec le temps, de rompre la paix de l'Europe et, par conséquent, du monde.

Depuis l'entrée en guerre des États-Unis jusqu'à la fin, dans tous les messages ou discours, le Président n'a cessé de proclamer que seule la volonté des peuples devait décider de leur sort. C'était donc le principe de nationalité seul qui devait être à la base de toute modification de frontière. Mais la réalité a été toute autre. Les États de la vieille Europe n'ont pas pu ou pas voulu comprendre les nouvelles idées de Wilson.

Comment le Président est-il arrivé à l'idée de protéger les minorités ? D'après certains, ce serait grâce à l'action juive¹. Nous avons déjà expliqué comment ceux qui étaient chargés de préparer la paix avaient été amenés par les circonstances à s'occuper de la protection des minorités. Loin de nous l'idée de ne pas rendre l'hommage bien mérité aux juifs pour leur propagande en faveur de la protection des minorités. Nous rendons hommage aussi au remarquable livre de M. N. Feinberg qui, avec une parfaite clarté, nous présente le rôle joué par les juifs et les péripéties qu'a dû traverser le principe minoritaire avant

1. Natan Feinberg. *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection nationale des minorités.* Paris, Rousseau et Cie, 1929.

d'être consacré dans les traités de paix et ensuite dans les traités des minorités. Cependant, nous ne pouvons pas faire nôtre l'affirmation d'après laquelle c'est, grâce à l'action juive, que le principe de protection des minorités fut introduit dans les traités. A la vérité, cela a été fait pour adoucir les injustices commises envers certaines populations et pour éviter les dangers que présentent pour la paix les persécutions des minorités par les majorités. Cela n'exclut pas le mérite des associations juives ni des autres. On sait qu'au Congrès socialiste d'Amsterdam la question fut posée et une résolution fut prise en faveur des minorités.

Toutes les opinions de ceux qui ont suivi la Conférence de la Paix concordent à reconnaître que, d'une part, ceux qui avaient la charge de préparer une paix juste, n'avaient pas de connaissances profondes de la situation en Europe Centrale et Orientale, et, d'autre part, qu'ils n'avaient pas un désintéressement complet en ce qui concerne cette partie de l'Europe. W. Steed nous dit : « Il faut rappeler que le « Conseil des Dix fut composé par des personnes qui con-
« naissaient peu ou pas du tout les questions touchant
« l'Europe Centrale et Orientale. D'autre part, les discus-
« sions du Traité de Versailles ont pris un temps précieux,
« d'où un désintéressement inouï pour les questions con-
« cernant l'Europe Centrale et Orientale. Sans tenir compte
« du principe de nationalité, de droit des peuples, on a
« satisfait toutes les réclamations venues de la part des
« Roumains, Serbes, Tchèques et Grecs¹. »

Mieux encore, de l'aveu de M. Tardieu², on donnait à des fins stratégiques, des territoires purement bulgares ou hongrois, pour récompenser la fidélité des alliés. Ainsi les

1. Steed. *Through Thirty Years*, t. II, p. 270.

2. A. Tardieu. *La paix*, p. 227.

délimitations des frontières ont été effectuées pour des raisons tout à fait étrangères au droit et à la justice. On sait que l'Italie a reçu le Tyrol allemand comme récompense de son entrée en guerre aux côtés des Alliés. Même, elle s'est vu promettre au Traité de Londres (1915) la Dalmatie, d'où le conflit Italo-Yougoslave, qui, encore aujourd'hui, trouble les relations des deux États.

Le Président Wilson, une fois arrivé en Europe, lorsqu'il se trouva parmi les représentants des États imbus de haine et d'un égoïsme insensé, se rendit compte des difficultés qu'il allait rencontrer dans l'application de ses principes humanitaires. Il commença par s'apercevoir de l'impossibilité d'appliquer le principe de nationalité dans l'état où l'Europe se trouvait aussitôt après la guerre. D'où l'idée, chez lui, d'insérer dans le Pacte même la protection des minorités. Alors que dans les deux premiers projets du Pacte, nous ne trouvons pas une mention de la protection des minorités ; de même que dans le rapport provisoire de Sir Walter G. F. Philimore, dans son troisième projet, le Président consacre un article (n° 6) aux minorités : « La Société des Nations demandera à tous les nouveaux États comme condition préalable à leur reconnaissance comme État indépendant ou autonome, de s'engager à accorder à toutes les minorités de race, de langue ou de religion, dans leurs juridictions respectives, exactement les mêmes traitements et sécurités qu'ils accordent à la majorité de race ou de langue de leur peuple. » En outre, on constate que le quatrième projet du Président, contient de plus un article sur la liberté religieuse (n° 7). Mais, nous savons que dans le Pacte définitivement voté, aucun article ne se trouvait consacré aux minorités. Pourquoi ? La cause

principale, comme nous le verrons, est la question des races soulevée par les Japonais.

Nous avons dit que dans le troisième projet du Pacte du Président Wilson, deux articles ont été consacrés à la protection des minorités. Cependant dans le projet Hurst-Miller du 2 février 1919, nous ne trouvons plus l'article VI protégeant les minorités de race et de langue. Il ne reste que l'article VII sur la liberté de religion. Bien plus, même cet article est appelé à disparaître bientôt. Pourquoi cette hostilité ?

Ceux qui ont combattu l'insertion dans le Pacte, d'une mention des droits minoritaires, sont, d'une part, les représentants des États minoritaires, et, d'autre part, la délégation américaine. C'est la proposition de la délégation japonaise qui a déterminé cette attitude des Américains. En effet, le 13 février 1919, à la dixième séance de la Commission, le délégué japonais, le baron Makino proposa d'ajouter *la race* et la *nationalité* à côté de *religion*. D'ailleurs cette attitude de la légation fut adoptée dès le début de la Conférence de la Paix. Le Japon voulait la reconnaissance du principe de l'*égalité des races*. Il invoqua les déclarations faites par les représentants des Puissances alliées sur l'égalité des peuples. Seulement, si les Japonais déclarèrent que leur proposition n'avait aucun but politique, les Américains, pour des raisons touchant l'immigration en Amérique, n'avaient aucune envie de voir dans le Pacte la reconnaissance de l'égalité de race. Cette situation fut exploitée par les États hostiles au principe même de la protection des minorités. A cette séance de la Commission du 13 février 1919, le délégué grec, M. Venizelos trouvant la question très délicate, proposa de supprimer l'article sur la liberté de religion. Nous savons que dans le projet Hurst-Miller, qui fut accepté comme base de discussion

par la Commission, on ne parle plus de la protection de race et de langue. La proposition Venizelos avait pour but de supprimer la dernière trace d'une clause minoritaire dans le Pacte de la Société des Nations. Au contraire, lord Cecil et Léon Bourgeois soutinrent qu'il était préférable de laisser dans le Pacte l'article sur la liberté religieuse. La proposition Venizelos fut toutefois acceptée par la majorité de la Commission ¹.

D'autre part, le gouvernement allemand remit le 9 mai 1919 aux Puissances alliées et associées un projet, dans lequel l'article 54 du chapitre VI est consacré à la protection des minorités. Cet article est ainsi conçu : « Il sera assuré aux minorités dans les États membres de la Société des Nations une autonomie nationale, plus particulièrement en ce qui concerne la langue, l'école, l'église, l'art, les sciences et la presse. » Mais ce projet fut rejeté par la conférence.

Voilà comment, en définitive, dans le Pacte ne se trouve aucune clause sur la protection des minorités de race, de langue ou de religion.

Si le Pacte ne contient aucune clause, il n'en est pas moins vrai que la question a continué à préoccuper les hommes chargés de préparer la paix. Malheureusement du fait que beaucoup de documents sur la Conférence de paix restent toujours enfermés dans les archives des chancelleries et n'ont pas encore été portés à la connaissance du public, nous ne savons pas aujourd'hui ce qui s'est passé devant la Conférence de la paix, surtout aux séances du Conseil des Quatre.

Cependant, nous voyons apparaître dans le traité de Ver-

1. V. Feinberg. *Op. cit.*, p. 53 et suiv.

sailles l'article 93 : « La Pologne agréé l'insertion dans un
« traité avec les Principales puissances alliées et associées,
« les dispositions que ces puissances jugeraient nécessaires
« pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui
« diffèrent de la majorité de la population par la langue,
« la race ou la religion. »

L'insertion de cet article dans le Traité de Versailles, à première vue, peut surprendre. On sait que pour les autres États, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie et Grèce, ce n'est pas dans les traités de paix que se trouvent les obligations de ces États en ce qui concerne les minorités, mais dans des traités particuliers. Si nous trouvons l'article 93 dans le traité de Versailles, c'est par méfiance des principales puissances envers la Pologne, la crainte qu'une fois les Traités de paix signés, la Pologne refuse d'accepter ses obligations touchant les minorités.

En réponse aux observations du Gouvernement hongrois relativement à la modification des frontières par le Traité de Trianon, M. Millerand, en sa qualité de Président de la Conférence des Ambassadeurs, écrivit une lettre (6 mai 1920), — au nom des Principales Puissances, — dont nous avons extrait certains passages, d'où il ressort clairement que les Puissances chargées de préparer la paix se rendaient bien compte que des injustices avaient été commises :

« Si elles (les principales puissances) s'y sont résolues,
« c'est parce qu'elles sont convaincues que toute modifi-
« cation des frontières fixées par elles entraînerait de plus
« graves inconvénients que ceux que dénonce la délégation
« hongroise. »

« Les conditions ethnographiques dans l'Europe Cen-
« trale sont telles qu'il est en effet impossible que les fron-
« tières politiques coïncident dans toute leur étendue avec

« les frontières ethniques. Il s'ensuit, et les Puissances
« alliées et associées ne se sont pas résignées sans regret
« à cette nécessité, que certains noyaux de population
« magyares se trouveront passer sous la souveraineté d'un
« autre État. »

Plus loin, nous trouvons les explications sur le rattachement de la Ruthénie à la Tchécoslovaquie; les grandes Puissances reconnaissent les inconvénients que présente ce rattachement; mais « elles se sont mises d'accord avec la Tchécoslovaquie pour admettre que les dispositions de ce traité, dans la mesure où elles affectent les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, soient placées sous la garantie de la Société des Nations. Les Puissances alliées et associées estiment que le traité signé par elles avec l'État tchécoslovaque fournit aux populations de la province autonome de Ruthénie le moyen de faire connaître publiquement leurs désirs. Elles ne manqueront pas de prêter l'attention la plus sérieuse aux vœux que ces populations pourraient formuler à l'avenir. »

Il ressort clairement de cette lettre: premièrement, que les Principales Puissances alliées et associées ne nient pas que des injustices ont été commises envers certaines populations en les rattachant à un État dont la population est d'une nationalité différente; deuxièmement, que la protection des minorités doit adoucir cette injustice; enfin les Puissances prêteront la plus sérieuse attention aux vœux formulés par ces populations dans l'avenir.

Donc, tous les principes émis pendant la guerre par les Puissances alliées et associées avaient pour but de créer un *ordre nouveau*, en droit international. Cet ordre devait s'appliquer à tous les États, vaincus, vainqueurs et neutres.

Dorénavant, seul le droit doit être le guide des États dans leurs relations ¹. Il fallait préparer cet « ordre nouveau » en supprimant toutes les causes de guerre. Car si la guerre est toujours l'explosion de la force, ce qu'il y a de plus brutal comme moyen pour résoudre les conflits entre les États, il n'est pas douteux que l'esprit belliqueux est souvent la conséquence d'une injustice subie et du désir de réparer cette injustice. Il est certain que, surtout depuis la Révolution française, pour la plupart des guerres, c'est d'une part le réveil national et le désir de la liberté et de l'indépendance ; d'autre part l'effort de certains États de tenir sous leur domination, comme dans le passé, des populations d'une nationalité différente. Les révolutions et les guerres du XIX^e et XX^e siècles ont pour la plupart été faites au nom de la liberté contre l'oppression. Cela n'a pas échappé aux Américains et en particulier au Président Wilson.

1. V. Tibal. Histoire diplomatique contemporaine. *Institut d'Hautes Études Inf.*, 1932-1933, p.

CHAPITRE III

LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT ET LA PROTECTION DES MINORITÉS

Les États minoritaires n'ont jamais cessé de protester contre les clauses que les traités de minorités leur imposent, au nom du principe de la souveraineté. Déjà au moment de la signature des traités, ils ont protesté de toutes leurs forces, considérant les stipulations qu'on voulait leur imposer comme une atteinte à leur souveraineté nationale. C'est pour cette raison que la Roumanie avait retardé la signature du Traité de Saint-Germain jusqu'en 1920. A ces assertions les grandes puissances répliquèrent que les traités ne portaient aucune atteinte à la souveraineté. En premier lieu, les stipulations en cause ne font que reproduire un principe depuis longtemps consacré par la communauté internationale ; en deuxième lieu, la garantie n'appartient plus aux Grandes Puissances, mais est attribuée au Conseil de la Société des Nations.

On se rend compte de l'importance du conflit. Il y a deux thèses diamétralement opposées. Il est nécessaire de faire une étude du problème. Nous ne pouvons, à notre vif regret d'ailleurs, lui consacrer une étude approfondie. Cependant, nous nous efforcerons d'en donner une idée aussi claire et précise que possible.

Il est nécessaire d'abord de donner une définition exacte

du terme « souveraineté ». Selon les juristes, cette définition présente des degrés différents. Aussi avec le progrès du Droit International la conception de « souveraineté » change-t-elle. Longtemps, en Droit International, le principe de la souveraineté absolu domina. C'est Vattel qui introduisit le dogme absolutiste. Pour Vattel, tout État libre et souverain est juge de ce qu'il peut faire ou ne pas faire. Pour lui, l'État n'a comme juge que sa conscience. Permettre aux autres de le juger c'est porter atteinte à sa liberté. Il résulte de cette théorie que le pouvoir de l'État est illimité. Il peut faire la guerre si bon lui semble, commettre des crimes, etc... à condition qu'il soit fort. C'est l'intérêt qui est à la base de ses agissements. Vattel ouvre la possibilité pour tout État, en se réclamant de sa souveraineté, de déclarer la guerre en tout temps à un autre État sans avoir à en rendre compte à qui que ce soit et il trouve alors des règles toutes faites tendant à humaniser la guerre à sa façon », nous dit M. Von Vollenhoven¹. Plus tard le philosophe allemand Hegel écrit : « l'État est la puissance absolue sur terre et le droit une chose relative. » D'autre part, Hegel nie l'existence d'un droit international qui lierait les parties. Pour lui, le droit des gens n'est que le droit interne pour l'extérieur².

Cette théorie absolutiste était la négation du Droit des gens. Mais puisque les États modernes ne peuvent vivre isolés et, par conséquent, sont obligés de faire des conventions avec les autres États, — ce qui entraîne la limitation de leur pouvoir, — comment concilier la prétention de sou-

1. Cité par G. Gidel, « Droit et devoirs des Nations », Académie du Droit International, *Recueil des Cours* 1925, p. 578.

2. Cité par Karl Strupp, « Droit de la paix » Académie du Droit International. *Recueil des Cours*, 1934, p. 274.

veraineté absolue avec les restrictions qu'elle doit subir ?

Certains juristes, en particulier, Jellinik, nous disent que c'est l'État lui-même, par sa volonté, qui a limité son pouvoir. C'est la théorie de l'autolimitation. Dans ce cas, la règle du droit n'est pas obligatoire. Ce qu'un gouvernement a reconnu, le gouvernement qui lui succède peut le renier. Ce que la volonté fait, une autre peut le défaire¹. On a prétendu, d'autre part, que l'État ne peut renier la règle déjà acceptée par lui, du fait que cette règle est le produit de plusieurs volontés.

On voit la difficulté de concilier le Droit des gens avec la souveraineté. Donc, devant l'impossibilité de reconnaître à l'État une souveraineté absolue, on a conçu une théorie relative, d'après laquelle la souveraineté n'est absolue qu'à l'intérieur de l'État, tandis que dans ses relations extérieures, sa souveraineté est limitée par les règles du Droit International. « Aucun État ne peut, contre le Droit International, faire appel à sa souveraineté, parce que le Droit International a pour base, non pas le bon plaisir des États, mais les droits et les libertés généraux de l'humanité². »

D'après Tripel, la souveraineté n'existe que si elle ne rencontre pas une limite formelle dans une règle internationale, traité ou coutume reconnue³.

M. Fauchille n'hésite pas à se rallier au principe de la souveraineté relative. Il faut, nous dit-il, considérer aussi l'intérêt de la société en même temps que la vie propre de chaque État⁴.

1. N. Politis. *Nouvelles tendances du Droit International*, Paris, 1930, p. 24.

2. Bluntchli. *Le Droit International codifié*, Paris, 1881, Traduction Lardy, p. 89.

3. Tripel. *Académie du Droit International*, 1929, livre XXX.

4. Fauchille. *Droit International public* à Paris, 1922, t. I, p. 432.

Pour Bluntchli, la souveraineté ne signifie ni indépendance absolue, ni liberté absolue, car les États ne sont pas des êtres absolus, mais des personnes dont les droits sont limités¹. Or ceux qui nient l'existence de toute souveraineté, considèrent que la théorie relative ne tient pas non plus. Du moment que l'on fait des concessions, la notion de la souveraineté ne se défend plus. La souveraineté exige le droit de commande. Si ce droit fait défaut, alors il n'y a plus de souveraineté². « Admettre que la souveraineté peut être réduite, c'est reconnaître qu'elle n'existe pas, car par définition, c'est une notion exclusive de toute restriction³ ».

Les auteurs qui n'acceptent pas même la souveraineté relative, estiment que seul le droit international est à la base de toutes relations entre les États. Toute volonté doit être soumise aux règles du Droit des Gens. L'acceptation d'une règle ne doit plus dépendre du bon plaisir d'un État, mais de la communauté internationale supérieure aux États.

Malgré des adversaires redoutables, la notion de souveraineté n'est pas complètement ébranlée. Aujourd'hui encore elle est à la base des relations entre les États. Ceux-ci ripostent avec énergie à tout essai de porter atteinte à leur souveraineté. Ils ne tiennent pas à la destruction du dogme de la souveraineté. Et pour cause, car cette notion, même restreinte, mais suffisamment élastique, permet à certains États puissants d'agir d'après la nécessité de leurs intérêts, souvent au détriment des intérêts d'autrui. On a vu des cas où des États jaloux de leur souveraineté, portaient atteinte à la souveraineté des autres États pour des

1. Bluntchli. *ibid*, p. 88.

2. *Op. cit.*, p. 126. Politis.

3. Le Fur. « Théorie du Droit naturel ». *Académie du Droit International*, 1927, t. III, p. 408.

fins égoïstes. Cela nous amènera à conclure que la notion de souveraineté n'est profitable qu'aux États forts.

Cependant, quoiqu'elle ne soit pas complètement détruite, nous sommes loin du pouvoir illimité de l'État. On peut même dire que les règles du droit des gens l'ont tellement restreint qu'on pourrait prévoir, dans un avenir plus ou moins proche, la disparition de la souveraineté extérieure. Cette évolution du dogme de la souveraineté s'est accomplie très lentement. Les progrès se sont faits avec le développement du droit international. Depuis le début du XIX^e siècle, la science a fait des progrès énormes. Avec le développement des transports, le commerce entre les nations prend une proportion inouïe. Les relations entre les États deviennent fréquentes, les causes de conflits aussi. Il était donc nécessaire de poser des règles de droit afin de permettre la solution des conflits par le droit et non par la force, comme dans le passé. Au Congrès de Vienne en 1815, à celui de Paris en 1856, puis à celui de Berlin en 1876, nous voyons la naissance de certaines règles internationales, dans l'intérêt de la communauté internationale. Lors de la première et de la seconde Conférences de la Haye 1894-1899

1907 un effort fut tenté en vue de réglementer les droits et devoirs des États. Pour la première fois, à ces conférences, nous voyons réunis les délégués de presque tous les États d'Europe, ainsi qu'un certain nombre des pays d'Amérique, dans le but de renfermer dans des règles juridiques les agissements des États. Les résultats pratiques de ces deux conférences ont été minimes. Toutefois elles nous permettent de constater le progrès que les idées ont fait depuis un siècle.

C'est surtout grâce à la doctrine que ce progrès a pu être accompli. La liberté des États n'est plus illimitée. Il y a

un droit des gens. Ces règles s'imposent à tous les États membres de la communauté internationale. Si pendant la guerre mondiale la notion de souveraineté avait récupéré sa toute-puissance, les traités de paix et la création de la Société des Nations lui ont apporté d'importantes restrictions. Certes, la Société des Nations n'est pas un super-État, et les États sont libres de ne pas faire partie de la Société. Cependant dès qu'un État est admis comme membre, son pouvoir souverain se trouve considérablement limité. Sans doute, c'est une limite volontaire ¹. Toutefois, il y a là une abdication de la souveraineté de l'État.

Certains auteurs prétendent que le Pacte de la Société des Nations n'a rien touché quant à la notion de souveraineté. Pour eux les États gardent leur plein pouvoir d'agir. S'ils sont tenus à remplir certaines obligations, c'est parce qu'ils le veulent bien. Les Assemblées de la Société des Nations ne sont que des conférences périodiques, non des assemblées parlementaires et les décisions de celles-ci ne sont obligatoires que si les États y consentent. En effet, pour les décisions des organes de la Société, la règle est qu'il faut l'unanimité.

Pour d'autres auteurs, si la Société des Nations n'est pas un super-État, ce n'est pas non plus une simple réunion diplomatique. Si la règle est l'unanimité, certaines décisions du Conseil s'imposent même aux États qui ne font pas partie du Conseil, donc, sans leur consentement. De plus au sein de la Société des Nations, un effort considérable s'est fait en vue de superposer à la souveraineté de l'État, les règles du droit international, notamment par l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte. Si, aujourd'hui encore, on admet que certaines affaires appartiennent à la compétence exclusive

1. Fauchille. *Ibid*, p. 432 et suiv.

de l'État, il y a toutefois une différence capitale depuis l'existence de la Société des Nations. On sait ce que contenait de vague cette règle, et, à cause de son élasticité, quel danger grave elle présentait. D'autre part, c'était l'État lui-même qui déterminait les affaires tombant sous sa compétence exclusive, et il ne dépendait que de lui de se soustraire à toute juridiction internationale.

Or, d'après l'article 15, al. 8, du Pacte, ce n'est plus l'État, mais le Conseil, qui décide si une affaire rentre dans ce que l'on appelle les affaires domestiques de l'État. C'est un fait capital. On ne laisse plus à l'État la liberté de se soustraire à ses obligations s'il est de mauvaise foi en prétendant que l'affaire est de celles pour lesquelles il est seul compétent. Ce pouvoir de décision, l'article 15 du Pacte avait eu la prudence de le transférer au Conseil. L'arbitraire n'est plus possible.

Ainsi un progrès énorme a été accompli, non pour détruire la notion de souveraineté, mais tout au moins pour la restreindre et lui enlever ce qu'elle avait d'arbitraire. C'est ce que nous dit l'éminent professeur M. Verdross, lorsqu'il constate que : « Si les États gardent encore dans ce cadre une liberté très vaste, cette liberté n'est juridiquement plus illimitée... Mais une liberté qui dépend des règles posées par une communauté supérieure n'est qu'une liberté limitée. C'est-à-dire une compétence conférée par le droit superposé¹... » Certains juristes vont plus loin et prétendent que l'État ne possède plus une souveraineté illimitée, même lorsqu'il s'agit de sa population et de son territoire. Il ne peut pas l'étendre au delà de certaines limites².

1. M. Verdross. Académie du Droit International. *Recueil des Cours*, 1927, Civ., 12, pp. 291 et suiv.

2. Le Fur. *Ibid.*

De ce court exposé, on peut retenir les faits suivants : En premier lieu, il est certain que nous sommes loin de la souveraineté absolue, — l'évolution s'étant faite dans un sens restrictif de la notion de souveraineté. — Les traités de paix qui ont proclamé certains principes comme règles du droit des gens, applicables à tous les États faisant partie de la communauté internationale, et le Pacte de la Société des Nations ont considérablement restreint le pouvoir souverain des États. Si en théorie, on persiste à proclamer que les États n'ont pas renoncé à la notion de souveraineté, en pratique, on peut dire que ce n'est que l'ombre de la notion primitive de souveraineté qui persiste à vouloir vivre. Comme le remarque M. del Vecchio ¹ « ...le dogme de la souveraineté de l'État, quoique solennellement répété en toute occasion a été, de fait, progressivement altéré et restreint, sinon complètement détruit, par ce développement du droit international qui a abouti précisément à la fondation de la Société des Nations... »

A notre avis, les stipulations des traités des minorités ne portent aucune atteinte à la souveraineté des États obligataires. En faisant partie de la Société des Nations, ils ont abandonné une large part de leur souveraineté. De plus, l'intervention appartient à l'un des organes de la Société et non à un État particulier. Il est donc erroné d'invoquer la souveraineté lorsqu'il s'agit d'appliquer des règles du Droit des gens.

1. V. Giorgio del Vecchio. Académie du Droit International, *Recueil des Cours* 1933, livre XXXVIII p. 621.

DEUXIÈME PARTIE

LES SOURCES DES DROITS DE MINORITÉS

CHAPITRE PREMIER

C'est le traité des minorités entre la Pologne et les Puissances Alliées et Associées qui est la base des autres traités.

Les traités qui nous intéressent, signés avec les Grandes Puissances, sont les suivants :

Autriche	27 octobre 1920 ;
Bulgarie	27 octobre 1920 ;
Grèce	26 septembre 1924 ;
Hongrie	30 août 1921 ;
Roumanie	30 août 1921 ;
Tchécoslovaquie.	29 novembre 1930 ;
Turquie	26 septembre 1924 ;
Yougoslavie	29 novembre 1920.

Enfin, la déclaration qu'a faite l'Albanie le 17 février 1922, lors de sa demande d'admission comme membre de la Société des Nations.

Les stipulations de tous ces traités, sauf quelques différences secondaires, sont tout simplement la reproduction

des principes du traité entre la Pologne et les Puissances alliées et associées. Ici, deux observations s'imposent. La plupart des traités ci-dessus mentionnés ont été imposés, donc conclus contre la volonté de certains de leurs signataires. Leur caractère unilatéral a engendré un mécontentement dont il sera question plus loin.

La seconde observation est que les grandes Puissances, auteurs des clauses minoritaires, se montrèrent, lors de la conclusion de ces traités, peu soucieuses du principe de la souveraineté de l'État. Aujourd'hui, ces mêmes puissances refusent tout élargissement du système préconisé et adopté auparavant par elles, sous le prétexte de ne pas enfreindre le principe de la souveraineté de l'État. Il est aisé de constater la contradiction.

Les traités des minorités n'ont fait que poser les principes.

Aux termes de ces traités, la protection des minorités est confiée au Conseil de la Société des Nations. Ainsi ce n'est plus les grandes Puissances, mais les organes de l'institution de Genève qui est chargée de veiller au respect des droits minoritaires.

Nous avons dit que les stipulations contenues dans les autres traités ne sont que la reproduction de celles qui se trouvent dans le traité polonais. Par conséquent, nous ne voyons pas la nécessité de mentionner séparément chaque traité. Nous parlerons du traité de Saint-Germain, attendu que les mêmes stipulations s'appliquent aux autres pays qui nous intéressent ici. D'ailleurs lorsque nous nous trouverons devant des particularités de certains traités nous nous efforcerons de les expliquer.

D'après le traité de Saint-Germain les stipulations applicables aux minorités de race, de langue ou de religion sont ainsi conçues :

« Le pays agréé que tout membre du Conseil de la Société
« des Nations aura le droit de signaler à l'attention du
« Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une
« quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra
« procéder de telle façon et donner de telles instructions
« qui paraîtraient appropriées et efficaces dans les circon-
« stances. »

« D'autre part, les pays intéressés agréent, en outre,
« qu'en cas de divergence d'opinions sur des questions de
« droit ou de fait concernant ces articles, entre le gouver-
« nement intéressé et l'une quelconque des Puissances
« membres du Conseil de la Société des Nations, cette diver-
« gence sera considérée comme un différend ayant un carac-
« tère international selon les termes de l'article 17 du Pacte ;
« ce différend sera, si l'autre partie le demande, déferé à la
« Cour Permanente de Justice internationale. »

« Les pays s'engagent à accorder à tous les habitants de
« Yougoslavie, Hongrie, Autriche, etc..., pleine et entière
« protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction
« de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de
« religion.

« Tous les ressortissants autrichiens, etc..., seront égaux
« devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et poli-
« tiques sans distinction de race, de langage ou de religion. »

« Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre
« usage de tout ressortissant autrichien, etc... d'une langue
« quelconque, soit dans les relations privées ou de com-
« merce, soit en matière de religion, de presse ou de publi-
« cation de toute nature, soit dans les réunions publiques. »

« Nonobstant l'établissement par le Gouvernement
« autrichien, etc... d'une langue officielle, des facilités
« appropriées seront données aux ressortissants autri-

« chiens, etc... de langue autre que la langue majoritaire,
« pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit
« devant les tribunaux. »

« Les ressortissants autrichiens, etc... appartenant à des
« minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront
« des mêmes garanties en droit et en fait, que les autres
« ressortissants autrichiens, etc... Ils auront notamment
« un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais, des
« institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles
« et autres établissements, d'éducation, avec droit de faire
« librement usage de leur propre langue, et d'y exercer
« librement leur religion. »

« En matière d'enseignement public, le gouvernement
« autrichien, etc... accordera dans les villes et districts où
« réside une proportion considérable de ressortissants autri-
« chiens, etc... de langue autre que la langue majori-
« taire, des facilités appropriées pour assurer que dans les
« écoles primaires, l'instruction soit donnée dans leur
« propre langue aux enfants des ressortissants autrichiens.
« Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement
« autrichien, etc... de rendre obligatoire l'enseignement de
« la langue majoritaire dans lesdites écoles.

« Dans les villes et districts où réside une proportion
« considérable de ressortissants autrichiens, etc... appar-
« tenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue,
« les minorités se verront assurer une part équitable dans
« le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourront être
« attribuées sur les fonds publics par le budget de l'État,
« les budgets municipaux ou autres dans un but d'éduca-
« tion, de religion ou de charité. »

« L'État autrichien, etc... agréé que dans la mesure où
« les stipulations des articles précédents affectent des per-

« sonnes appartenant à des minorités de race, de langue ou
« de religion, ces stipulations constituent des obligations
« d'intérêt international et placés sous l'autorité de la
« Société des Nations. Les Grandes Puissances s'engage-
« ront à ne pas refuser leur assentiment à toute modifica-
« tion desdits articles, qui serait consentie en due forme
« par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

« L'État autrichien, etc... agréé que tout membre du
« Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler
« à l'attention du Conseil, toute infraction ou danger
« d'infraction à l'une quelconque de ces dispositions, et
« que le Conseil pourra prendre telle mesure et donner telles
« instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans
« la circonstance.

« L'État autrichien, etc... agréé en outre, qu'en cas de
« divergence d'opinion sur des questions de droit ou de
« fait concernant ces articles, entre le gouvernement autri-
« chien, etc..., et l'une quelconque des principales puis-
« sances membre du Conseil de la Société des Nations, cette
« divergence sera considérée comme un différend ayant un
« caractère international selon les termes de l'article 14 du
« Pacte, ce différend sera, si l'autre partie le demande,
« déféré à la Cour permanente de Justice internatio-
« nale. »

La déclaration de l'Albanie. — L'assemblée de la Société des Nations avait recommandé à certains États de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités des minorités, dans le cas où ces États seront admis dans la Société des Nations. Donc, c'était une condition à l'admission de ces États dans la Société des Nations. L'Albanie était dans le nombre. A la séance du 2 octobre 1921, le représentant

de l'Albanie fit la déclaration exigée. Elle contient des stipulations analogues à celles des traités des minorités. Cette stipulation a été ratifiée par le gouvernement albanais le 17 février 1922. D'autre part, par une décision du Conseil, ces stipulations ont été placées sous la garantie de la Société des Nations « dans la mesure où elles affectent des minorités de race, de religion ou de langue. »

Les stipulations sur la protection des minorités concernant l'Europe Centrale et les Balkans se trouvent dans les quatre traités suivants : Saint-Germain, Trianon, Sèvres et Neuilly, et la déclaration de l'Albanie.

En résumé, les traités consacrent les principes suivants :

- a) Toute minorité ethnique de langue ou de religion est protégée par des règles du Droit International ;
- b) C'est le Conseil de la Société des Nations qui est investi du rôle « garant » des minorités ;
- c) Les droits des minorités intéressent la communauté et font partie du Droit International.

C'est dire que les États signataires des traités sont obligés de respecter ces droits, nonobstant tout changement politique à l'intérieur de leur État ; d'autre part, toute contestation doit être soumise à la Cour Permanente de Justice internationale.

A lire les textes on peut dégager les faits suivants :

En premier lieu, les traités posent les principes généraux sans avoir préparé la procédure de l'application et du contrôle de ces stipulations.

En deuxième lieu, les stipulations sont obscures et équivoques. D'où les difficultés énormes pour le Conseil de la Société des Nations lorsqu'il a à s'occuper du problème des minorités. Il en sera question dans les pages suivantes. Pour l'instant, nous allons nous attarder quelque peu sur

le texte des traités, qui, à notre avis, manque de clarté.

Il est curieux de savoir pourquoi ceux qui ont préparé les traités des minorités ne sont pas allés jusqu'au fond de leur pensée.

Il eut été beaucoup plus simple, non seulement de proclamer des principes, mais de donner aussi une définition claire et précise de la minorité : de dire qui doit établir cette définition en cas de contestation ; comment se fera l'application des engagements et surtout, en quoi consistera le contrôle du Conseil de la Société des Nations.

Certains prétendent que cette obscurité vient de ce que la plupart des ceux qui ont rédigé les traités n'étaient pas des juristes. Sans doute cette constatation est exacte. Cependant nous croyons que les motifs ne sauraient en être cherchés dans la composition du comité rédacteur. S'il est vrai que dans le Conseil des Quatre (et des Dix) les hommes politiques étaient en majorité, des juristes et des experts ne manquaient cependant pas. En réalité, tels qu'ils sont, les textes sont l'œuvre d'une volonté déterminée de ceux qui les ont préparés. Si on se reporte aux discussions qui ont eu lieu entre les Grandes Puissances Alliées et Associées d'une part, et les États minoritaires de l'autre, il ressort que les Grandes Puissances, une fois le principe accepté, voulaient laisser les détails aux organismes de la Société des Nations dans l'espoir que celle-ci imposerait plus facilement sa volonté, et que, d'autre part, la résistance des États minoritaires serait moindre. A-t-on pensé que faute de clarté, les stipulations seraient interprétées différemment par les États obligataires et les minorités ? A-t-on songé aux difficultés qui résulteraient de cette différence d'interprétation ? Il est difficile de le savoir. En effet, aujourd'hui encore nous ne savons pas ce

qui s'est passé aux séances secrètes du Conseil des Quatre. Cependant, ce qu'on peut affirmer sans crainte d'être démenti, c'est que dans la pensée des auteurs des traités des minorités, les stipulations sur les droits des minorités ont été envisagés comme moyen de prévenir le danger que dans le passé, provoqua l'oppression des nationalités. C'était non seulement un désir humanitaire, mais une condition *sine qua non* pour ouvrir la voie à une paix durable. Lorsqu'on s'est aperçu que le principe des nationalités, c'est-à-dire le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne peut être poussé à l'extrême sans bouleverser l'économie — il faut rappeler que dans l'idée des auteurs la constitution des États nationaux devait être la meilleur garantie contre la guerre, — on proposa comme remède, la protection des minorités. On peut déduire de ce que nous venons de dire, que l'interprétation des traités des minorités ne peut se faire que dans un sens et que la protection des minorités doit être réelle et efficace. C'est dans l'intérêt de la paix, et non seulement des minorités, que ces stipulations ont été imposées. A notre avis, une interprétation restrictive offre des faux-fuyants aux États obligataires. Or, permettre à ces États de se soustraire à leurs obligations, ce n'est pas servir la paix, car la règle créée et non appliquée offre plus de dangers que celle qui n'a jamais été même ébauchée. Se prévaloir du principe de souveraineté de l'État afin d'échapper à l'application de la règle dont on fut auparavant l'un des auteurs, c'est manquer à un devoir international. Les obligataires, en vertu des traités des minorités, se trouvent dans une situation analogue.

Tout ceci démontre les difficultés que doit rencontrer le Conseil de la Société des Nations dans l'accomplissement de sa tâche. Des discussions, parfois assez pénibles, ont eu

lieu devant le Conseil. L'assemblée a, elle-même, dû s'occuper de la protection des minorités. La résistance des États signataires à toute interprétation large des stipulations sur la protection des minorités, n'était pas faite pour faciliter la tâche du Conseil.

La procédure actuelle, en ce qui concerne la protection des minorités, se trouve dans plusieurs résolutions du Conseil de la Société des Nations.

Pour qu'on puisse se faire une idée plus exacte de la question si épineuse qu'est le problème de la protection des minorités, nous croyons qu'il ne sera pas inutile d'exposer, ne serait-ce que dans les grandes lignes, les différentes phases de la procédure s'y rapportant.

II. — LES RÉOLUTIONS DU CONSEIL SUR LA PROTECTION DES MINORITÉS

L'organisation de la procédure incombait au Conseil en vue de l'application de la garantie prévue dans les traités des minorités. Celui-ci, dès le début, s'est mis au travail afin de s'acquitter de sa lourde tâche. Peut-on parler de procédure enfermée dans des principes rigides et stables ? Bien sûr que non. Il y a une longue évolution qui, pour nous personnellement, est loin d'être terminée. La procédure se trouve précisée dans un certain nombre de résolutions du Conseil. Il y fit preuve de beaucoup de prudence et de dextérité. Il ne faut pas oublier que malgré le désir du Conseil de donner des facilités plus larges aux minorités, il devait tenir compte aussi de la résistance des États minoritaires qui se montrèrent hostiles à toute interprétation extensive des traités des minorités. Mais le mécontente-

ment des minorités et la critique véhémement des juristes et des hommes politiques n'ont pas manqué d'influencer le Conseil.

Nous allons exposer d'abord la procédure, telle qu'elle existe aujourd'hui. Ensuite, nous exposerons les critiques qui lui sont adressées et les modifications proposées.

Au lendemain de la conclusion des traités des minorités, une longue discussion sur l'interprétation du terme « garantie » fut ouverte. Les États soumis aux traités des minorités demandèrent une interprétation restrictive. A leur avis, le Conseil ne devait agir que lorsqu'il est saisi par un de ses membres au sujet d'une infraction commise ou imminente en violation des stipulations. Les minorités, de même que certains juristes, ne furent point de cet avis. A leur sens, c'est le Conseil, précisément, qui doit surveiller de près l'application des stipulations. Ainsi, le Conseil de la Société des Nations s'est vu obligé de déterminer la nature et les limites de la garantie établie par les traités à l'égard des minorités. La définition est donnée dans le rapport de M. Tittoni. Elle a été adoptée par une résolution du Conseil de la Société des Nations du 20 octobre 1920. De cette résolution très importante, que nous examinons plus loin, les faits suivants, se dégagent :

a) Que les droits des minorités sont intangibles et ne peuvent être modifiés dans le sens de porter une atteinte quelconque aux droits actuellement reconnus aux minorités ;

b) Que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées.

c) Le Conseil et la Cour permanente de justice internationale sont les deux organes chargés d'assurer l'application de la garantie.

d) Seuls les membres du Conseil possèdent le droit de signaler à l'attention de celui-ci les infractions.

En vue de simplifier et de faciliter la tâche du Conseil, celui-ci, dans sa résolution du 25 octobre 1920, a créé un Comité des Trois, dont la composition pour chaque cas est d'un Président et de deux membres désignés par lui. A notre avis, cette création n'était pas bien heureuse. Il est possible, que, par la création du Comité des Trois, la tâche du Conseil ait été facilitée, mais au détriment des minorités. C'est ce que nous montrerons plus loin.

Ensuite, nous avons la résolution adoptée par le Conseil le 27 juin 1921, comme conséquence à une demande faite par le Gouvernement polonais et du Ministre des Affaires étrangères de la République tchécoslovaque. Cette résolution dispose que « les Gouvernements intéressés sont informés aussitôt après qu'une pétition sera déposée au Secrétariat. D'autre part, l'État intéressé aura un délai de deux mois pour informer le Secrétariat s'il désire transmettre des observations à ce sujet. » Si, pendant ce délai, l'État intéressé ne répondait pas, ou déclare ne pas vouloir faire d'observations, le Secrétaire général doit transmettre aux membres du Conseil la demande conformément au rapport Tittoni. Mais, si l'État désire faire des observations, un délai de deux mois lui sera accordé. La demande et les observations de l'État doivent ensuite être communiquées aux membres du Conseil.

Le but de cette résolution a été de permettre aux intéressés d'examiner les griefs contenus dans la pétition, pour leur permettre de les réfuter ou de donner satisfaction aux minorités s'ils trouvent que les plaintes sont justifiées.

La question préoccupe à nouveau le Conseil. Par sa résolution du 5 septembre 1923, il adopta le rapport Rio

Branco (représentant du Brésil). Pendant l'année 1923, deux notes émanant de la Pologne furent adressées à la Société des Nations, dont la première le 16 février ¹, et la deuxième, pour compléter la première, le 22 août. Dans son mémoire, le représentant de la Pologne fait certaines observations au sujet des principes sur lesquels repose la protection des minorités par le Conseil, et sur les règles de procédure établies par celui-ci. Une note de même nature fut adressée par le Ministre des Affaires étrangères de la Tchécoslovaquie le 5 avril 1923, touchant la résolution du Conseil en ce qui concerne la procédure en matière de protection des minorités ². Alors, le Conseil chargea le représentant du Brésil de préparer un rapport et de le lui soumettre présenté au Conseil dans sa vingt-sixième session, à la séance du 5 septembre, le rapport fut adopté en forme d'une résolution. En réalité, cette résolution se basant sur les résolutions antérieures ne fait que préciser la procédure pour saisir le Conseil. Cela nous montre les difficultés que présente cette question et le désir du Conseil de ne pas faire des innovations hardies.

La résolution du 5 septembre 1923 :

1^o Pour être soumise à la procédure établie par la résolution du Conseil des 22 et 25 octobre 1920, et du 21 juin 1921, les pétitions adressées à la Société des Nations relatives à la protection des minorités :

a) Doivent avoir pour objet la protection des minorités, conformément aux traités.

b) En particulier, elles ne doivent pas être présentées

1. V. J. O., mai 1923, pp. 480-483.

2. V. J. O., juillet 1923, p. 717.

sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre les minorités en question et l'État dont elle fait partie.

c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie.

d) Elles doivent être rédigées sans violences de langage.

e) Elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas fait l'objet récemment d'une pétition soumise à la procédure ordinaire.

Au cas où l'État intéressé souleverait pour une raison quelconque des objections contre la recevabilité d'une pétition, le Secrétaire général soumettra la question de recevabilité au Président du Conseil, qui pourra inviter deux autres membres du Conseil à l'assister dans l'examen de cette question. Si l'État intéressé le demande, cette question pourra être inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

2° Le délai de deux mois prévu par la résolution du 27 juin 1921, accordé à l'État pour faire des observations, pourra être prolongé par une autorisation du Président du Conseil si l'État le demande et si les circonstances semblent le rendre nécessaire.

3° La communication aux membres de la Société des Nations des pétitions, ainsi que des observations (s'il y en a) du Gouvernement intéressé, conformément à la résolution du 27 juin 1921, sera restreint aux membres du Conseil. Elle pourra être faite aux membres de la Société des Nations ou au public en général, à la demande de l'État intéressé, en vertu d'une résolution prise à cet effet par le Conseil ayant été dûment saisi ¹.

Remarque. — Le Conseil fait ici un pas en arrière. En

1. V. J. O., septembre 1923, p. 1071, J. O., novembre 1923, pp. 1293 et 1430.

effet, dorénavant, sauf les membres du Conseil, aucun autre membre ne saura ce que deviennent les pétitions et ne connaîtra les observations plus ou moins vagues de l'État intéressé. Il est évident que cette règle ne peut pas servir la cause des minorités. Pourquoi les intéressés craignent-ils la publicité ? Étonnante manière de rechercher la vérité et servir la cause de la Paix. Quel excellent moyen, pourtant, que le débat public, pour confronter les deux thèses, celle de la minorité et celle de l'État.

Ensuite, cette résolution répète que l'examen des pétitions par le Conseil des Trois « aura pour seul objet de constater éventuellement s'il y a lieu pour un ou plusieurs membres du Conseil, de signaler à l'attention du Conseil, une infraction ou danger d'infraction à une quelconque des stipulations pour la protection des minorités ».

Cependant, toutes ces résolutions n'arrêtent pas les critiques des minorités et des États intéressés. Les premières trouvent que la procédure établie ne permet pas une protection efficace de leurs droits ; par contre, les États intéressés pensent que le Conseil est allé un peu trop loin. La question reste actuelle et attend une solution. Une nouvelle résolution du 10 juin 1925, vient compléter le système, en ce qui concerne l'examen des pétitions par le Comité des Trois. Le Conseil de la Société des Nations décide :

1° Si le Président du Conseil en exercice est :

a) Le représentant d'un État auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ou

b) Le représentant d'un État voisin de l'État auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité mise en cause, ou

c) Le représentant d'un État dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même

peuple que les personnes faisant partie de ladite minorité. En ce cas, la mission qui incombe au Président du Conseil sera remplie par le membre du Conseil qui exerçait les fonctions de Président immédiatement avant le Président actuel et qui ne se trouve pas dans la même situation.

2° De même que pour le Président, les deux membres qui doivent l'assister, doivent remplir les mêmes conditions (art. 5) ¹.

Enfin, nous avons la dernière résolution du Conseil du 13 juin 1929. Pendant les années 1928 et 1929, la question de protection des minorités a sérieusement préoccupé la Société des Nations. Des discussions amples et souvent animées ont précédé cette résolution, qui, aux dispositions antérieures, ajoute les dispositions suivantes :

1° *Recevabilité des pétitions.*

Lorsque le Secrétaire général déclarera une pétition irrecevable, il en informera le pétitionnaire et le cas échéant il lui communiquera la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, fixant les conditions de recevabilité pour les pétitions de minorités.

2° *Composition du Conseil de minorité.*

Le Président du Conseil pourra inviter quatre membres au lieu de deux, en vue de l'examen des pétitions.

3° Il est désirable que ce Comité se réunisse dans l'intervalle des sessions du Conseil, toutes les fois qu'ils le jugeront utile pour l'examen des pétitions.

4° *Communication des pétitions.*

Lorsque les membres d'un Comité de minorité auront clos l'examen d'une question sans en demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, ils communiqueront par

1. V. Publications de la Société des Nations I. B., *Minorités*, 1931, p. 38.

lettre le résultat de cet examen aux autres membres du Conseil, pour leur information. En outre, le Secrétaire général distribuera une fois par an à tous les membres du Conseil, pour leur information, un document reproduisant les lettres que les divers Comités auront adressé pendant l'année aux membres du Conseil.

5^o Les Comités de minorités doivent prendre en sérieuse considération la possibilité de publier, avec l'assentiment du Gouvernement intéressé, le résultat de l'examen des questions qui leur sont soumises. Le Conseil espère que les Gouvernements intéressés donneront leur consentement le plus souvent possible ¹.

De son côté la protection des minorités préoccupa l'Assemblée de la Société des Nations. Plusieurs fois la Sixième Commission examina au fond la question. Nous allons énumérer les résolutions qui ont été votées par l'Assemblée de la Société des Nations.

A la séance du 12 septembre 1921, M. Gilbert Murray avait soumis à l'Assemblée la proposition suivantes : « En vue de permettre à la Société des Nations de remplir effectivement la tâche qui lui incombe dans la garantie de protection des minorités, l'Assemblée demande au Conseil de nommer une Commission permanente chargée de recevoir les plaintes adressées à ce sujet à la Société des Nations, et de préparer un rapport en procédant au besoin à des enquêtes sur place ². »

Pour examiner cette proposition, l'Assemblée chargea la Première Commission de présenter un rapport. Ce rapport fut présenté à la deuxième session ordinaire de l'Assemblée et adopté par celle-ci le 4 octobre 1921. Cette réso-

1. V. J. O., juillet 1929, p. 1005-1006. Supplément n° 73, p. 60, 35, 63, 31.

2. J. O., octobre 1921, p.

lution constate que la création des Comités des Trois satisfait le désir exprimé dans la proposition de M. Murray et espère que ces Comités des Trois donneront un résultat satisfaisant. En deuxième lieu, un rapport présenté par la Sixième Commission fut adopté par l'Assemblée le 21 septembre 1922 (Rapporteur, M. Motta). Dans ce rapport, M. Motta nous dit que la Sixième Commission a dû consacrer plusieurs séances à la très importante question de protection des minorités. La Sixième Commission devait examiner une nouvelle proposition de la part du Délégué de l'Afrique du Sud qui redemanda que des experts soient envoyés par la Société des Nations dans les États où les minorités sont mélangées. L'Assemblée, tout en reconnaissant que la proposition est intéressante, n'a pas accepté ce point de vue. Ce qui est le plus important dans cette résolution, c'est qu'elle insiste sur *le devoir* des minorités de race, de langue ou de religion, de travailler en citoyens loyaux avec la Nation à laquelle ils appartiennent maintenant. Ensuite, l'Assemblée exprime l'espoir que les États qui ne sont pas liés par des obligations concernant les minorités, observeront le même degré de justice et de tolérance dans le traitement de leurs minorités, que celui qui est exigé par les traités des minorités.

Par sa résolution du 26 septembre 1923, l'Assemblée recommande, en ce qui concerne la communication des pétitions, la disposition suivante : tout en reconnaissant l'importance de la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, concernant la communication des pétitions aux seuls membres du Conseil, l'Assemblée prie le Conseil de tenir compte de la résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922, d'après laquelle tout Gouvernement membre de la Société des Nations peut présenter une demande au Secrét-

tariat, afin que les pétitions, avec les observations du Gouvernement intéressé qui ont été communiquées au Conseil, soient communiquées en même temps au Gouvernement demandeur.

Il y a aussi une résolution de l'Assemblée du 22 septembre 1925 qui a été votée à la suite d'une proposition du Gouvernement Lituanien demandant la généralisation du système. Cette fois l'Assemblée préféra se décharger sur le Conseil, en priant le Secrétaire général de communiquer au Conseil la discussion qui a eu lieu à ce sujet.

Enfin, le 30 septembre 1930, l'Assemblée adopta un rapport de la Sixième Commission, qui ne fait que donner un résumé des débats sur la question des minorités, qui ont eu lieu au sein de la Commission.

Un rôle important, d'autre part, devait jouer dans la protection des minorités, un organe qu'on appelle la Section des Minorités et qui est placé auprès du Secrétariat de la Société des Nations. Cette Section est composée d'un Directeur et de plusieurs membres (six actuellement) et d'un personnel auxiliaire. Cette Section des Minorités a acquis une autorité importante et a démontré son utilité. Son but est purement informatif. Ses moyens d'information sont aussi étendus et aussi complets que possible.

Cependant elle ne se borne pas seulement à s'informer sur des faits concernant les différentes minorités, mais elle étudie aussi la vie politique, sociale, culturelle, des différents pays ayant des engagements concernant la protection des minorités. Elle reçoit des journaux, des revues, des publications de tous les pays où il existe des minorités. Ensuite, elle publie un bulletin hebdomadaire contenant un résumé des articles intéressants pour le problème mino-

ritaire. Les articles en question sont placés dans les archives de la Section. En plus, elle possède un service spécial d'information. La Direction de la Section et ses membres effectuent des voyages dans les pays soumis aux obligations de la protection des minorités. Ces voyages n'ont aucunement un caractère d'enquêtes, mais sont purement informatifs. D'autre part, ils ne sont pas faits à la demande du Conseil. L'initiative doit venir toujours de l'État intéressé. Et ce n'est qu'après cette aimable invitation de la part de l'État que le voyage peut être effectué.

En réalité, ces voyages sont de peu d'importance. Il est certain que lorsqu'un Gouvernement se décide à inviter un fonctionnaire de la Société des Nations, qu'il avait pris toutes les précautions pour que ledit fonctionnaire quitte enchanté, le pays. On prétend que le Gouvernement qui prend l'initiative d'un tel voyage accorde, d'une manière générale, des facilités raisonnables aux représentants des minorités pour leur permettre de s'entretenir avec les fonctionnaires de la Société des Nations. Toutefois, même si cela était vrai, le Gouvernement dispose de moyens puissants pour influencer et rendre moins bavards, les représentants des minorités. Cependant, il faut convenir que l'utilité de cette Section est indiscutable.

III. — LES TRAITÉS PARTICULIERS RELATIFS A LA PROTECTION DES MINORITÉS

Il y a deux traités entre la Tchécoslovaquie et l'Autriche sur les minorités. Le premier, le traité de Brunn conclu le 7 juin 1920. Il régleme l'enseignement des minorités dans les deux États. L'article 19 oblige chaque État à

reconnaître les diplômes que les écoles minoritaires délivreraient. D'autre part, il est stipulé que des écoles tchécoslovaques seraient créées à Vienne, etc.

Le deuxième traité est celui de Carlsbad du 23 août 1923. Il s'occupe exclusivement de la situation juridique des professeurs.

D'autre part la Grèce s'engagea par le traité du 10 août 1920 avec l'Italie à étendre les stipulations sur la protection des minorités du traité de Sèvres aux populations des îles qui lui seraient cédées par l'Italie.

En même temps, un traité du 12 novembre 1920 fut conclu entre l'Italie et l'État serbe-croate et slave, règle la question des Italiens de Dalmatie ; il autorise les ouvriers ressortissants austro-hongrois à opter pour l'Italie sans être obligés de quitter la Yougoslavie. Les mêmes facultés sont accordées aux habitants serbes, croates, slovènes de Zara par l'article 55 de la Convention de Sainte-Marguerite. Il existe aussi une convention de 1524 qui étend le système aux populations yougoslaves de Fiume ¹.

1. P. Jaquin. *La question des minorités italo-yougoslaves.*

CHAPITRE II

DROITS ET DEVOIRS DES MINORITÉS

§ 1. — DROITS

On peut diviser les droits dont les personnes appartenant à des minorités jouissent en vertu des traités, au titre d'habitants, de ressortissants ou en tant que faisant partie d'une minorité. On distingue les droits individuels et les droits collectifs. Dans le premier cas, l'individu est protégé par le simple fait qu'il est habitant ou ressortissant de l'État; dans le second cas, comme appartenant à une minorité, par conséquent à une collectivité¹. C'est une terminologie qui peut prêter à confusion, nous dit M. Scelle, à moins que l'on ne comprenne bien que des pouvoirs d'action juridiquement garantie, n'ont généralement de portée effective que s'ils sont exercés de concert par tous les membres du groupe².

Il est donc préférable de les interpréter dans le sens indiqué par les traités.

I. — *Droits reconnus en qualité d'habitants.*

D'après l'article 2 du traité de Saint-Germain :

« L'État serbe, croate-slovène s'engage à accorder à tous les habitants, pleine et entière protection de leur vie

1. Erdstein. *Op. cit.*, p. 32, Fouques Duparc. *Op. cit.*, p.

2. Scelle. *Op. cit.*, p. 220.

et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

« Tous les habitants du royaume des Serbes, Croates et Slovènes auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. »

Ainsi, ces stipulations englobent dans la protection, tous les habitants d'un même pays. C'est un principe général qui soustrait à l'arbitraire de l'État, tous les habitants, sans distinction de majorité, minorité ou étrangers. C'est la consécration, sur une plus vaste échelle, de l'intervention d'humanité exercée jusqu'à la guerre en Turquie et dans les États balkaniques, au seul profit des minorités ¹.

De plus, ces dispositions portent la reconnaissance absolue de la liberté religieuse. Les persécutions religieuses ne sont plus permises : c'est la liberté complète de la conscience.

Toutefois, il est permis de se demander si la fin de la phrase... « incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs », ne laisse pas aux Gouvernements une arme pour saper cette liberté.

Certes, il faut que l'ordre public soit respecté aussi bien par les minorités que les majorités ; cependant, on sait ce qu'ont d'imprécis, les expressions « ordre public » et « bonnes mœurs ».

De plus, on a omis le droit de propriété, qui devait nécessairement compléter les autres droits ².

1. Mandelstam. *Op. cit.*, p. 411.

2. Fauchille, t. p. 594 ; La Pradelle, *Bologha*, p. 128.

II. — *Droits reconnus en tant que ressortissants.*

a) *Acquisition et perte de la nationalité.* — Par la création de certains États et l'agrandissement d'autres, la question de la nationalité a pris une importance vitale pour toutes les personnes habitant les territoires de ces États.

Il était nécessaire d'assurer aux minorités le droit d'acquérir la nationalité de leur nouvel État ou de s'en affranchir. Sinon, il aurait été facile à un État, pour se soustraire au régime minoritaire, de refuser la qualité de national à des individus. Les traités des minorités, par des règles précises, ont eu la précaution de garantir la nationalité.

Ils disposent : « ... l'État... reconnaît comme ressortissants..., de plein droit et sans aucune formalité, les ressortissants... ayant selon le cas leur domicile ou leur indigénat à la date de la mise en vigueur du présent traité sur le territoire qui est ou sera reconnu comme faisant partie de l'État... en vertu de tous traités conclus en vue de régler les affaires actuelles.

« Toutefois, les personnes... âgées de plus de dix-huit ans auront la faculté, dans les conditions prévues par lesdits traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte... »

La nationalité est conférée de plein droit et sans aucune condition à tous les ressortissants des États nouvellement créés ou agrandis, soit par le fait du domicile, soit par la naissance de parents domiciliés sur le territoire cédé.

Cependant, pour certains États simplement agrandis, l'application de cette stipulation est différemment résolue : pour les uns, elle s'étend sur tout le territoire ancien et nouveau ; — pour les autres, seulement sur les territoires transférés.

Ainsi l'article 3 du Traité de Saint-Germain dispose que la nationalité serbo-croate-slovène est conférée aux ressortissants autrichiens, hongrois ou bulgares domiciliés ou nés, non seulement sur les territoires cédés, mais sur tout le territoire yougoslave, tandis que la Grèce n'est sous mise à cette obligation qu'en de qui concerne les ressortissants bulgares ou tures domiciliés ou nés sur les seuls territoires transférés (art. 3 et 4).

De son côté, la Roumanie étend les effets du domicile sur tout le territoire (art. 3), mais limite ceux de la naissance aux territoires nouveaux. En ce qui concerne le domicile, il ne doit pas être très récent (art. 91, Traité de Versailles) ; de plus, le domicile doit être constaté « par un établissement sérieux, permanent, avec l'intention d'y rester ¹ ».

En ce qui concerne la naissance comme deuxième attributif de la nationalité, elle confère à l'individu son acquisition de plein droit, à la condition qu'il soit né dans un territoire transféré par les traités, de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur de ces traités, il n'y soit pas lui-même domicilié (art. 4). Il est nécessaire de préciser qu'en ce qui concerne le domicile des parents, il faut se référer au domicile au moment de la naissance de l'individu ¹. Toutefois, la nationalité de plein droit peut être répudiée par la volonté de l'intéressé dans les deux cas, dans un délai de deux ans, en principe.

Dans le cas où la nouvelle nationalité est due à la naissance de l'individu sur le territoire cédé, celui-ci, par une déclaration devant les autorités compétentes, peut renoncer à cette nationalité.

¹. *Avis consultatif de la Cour*, n° 7, p. 21 ; Rec. av. C, Série B (15 septembre 1923).

Dans l'autre cas, où la nationalité est due au domicile ou indigénat, l'individu a un droit d'option, non seulement en faveur de la nationalité primitive comme c'était d'usage avant la guerre, mais également en faveur des États créés ou agrandis à la suite de la répartition territoriale d'après-guerre. Cette option permet aux personnes devenues « minorité » de se regrouper dans les États, suivant le principe de nationalité.

L'article 80 du traité de Saint-Germain stipule « que les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise et qui diffèrent par la race et la langue, de la majorité de la population, pourront, dans le délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'État serbe-croate-slovène, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la même race qu'elles ».

Des dispositions analogues se trouvent dans les autres traités.

Il faut ajouter que le droit d'option est accordé en faveur des États nouveaux ou agrandis aux individus appartenant à la majorité de la population de ces États, par la race ou par la langue, mais domiciliés dans les parties non cédées des États démembrés.

L'option du mari entraînera celle de la femme, et l'option des parents, celle de leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans.

D'autre part, après l'option, l'individu doit transférer dans un délai de douze mois, son domicile dans l'État qu'il a choisi.

Un des traités, celui avec la Roumanie, s'occupe tout

spécialement de la nationalité des Juifs de Roumanie. Celle-ci s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité (art. 7).

Ainsi les traités des minorités, en accordant le droit d'option, se montrent très libéraux pour l'individu en ce qui concerne son changement de nationalité, du fait qu'ils tiennent compte de sa volonté pour choisir une nationalité ou une autre. D'autre part, en obligeant l'individu au transfert de son domicile en dehors du territoire de l'État cessionnaire, ils sauvegardent les intérêts de ce dernier.

Le droit d'option prend une importance de premier ordre lorsqu'il y a une émigration en masse des minorités. Ici, nous ne sommes plus devant un cas isolé, mais devant un transfert presque total d'une population minoritaire sur le territoire d'un autre État.

L'article 56 du traité de Neuilly prévoit une telle solution pour les minorités bulgares en Grèce et les minorités grecques en Bulgarie. Ainsi une convention fut conclue entre ce deux pays le 27 novembre 1915.

Une convention semblable a été signée, d'autre part, le 30 janvier 1923, entre la Grèce et la Turquie.

Ces conventions ont pour but d'éviter dans l'avenir, par l'échange des populations, les fictions entre les différentes races. C'est une mesure purement politique. Les émigrants doivent liquider leurs biens immobiliers. Certes, l'émigration doit être volontaire et un État ne doit, en aucune façon, forcer la population à quitter le pays : ce serait contraire au principe humanitaire. L'homme est lié au territoire qu'il habite non seulement par une propriété foncière, mais aussi par un ensemble de considérations familiales, sociales

et autres, qui donnent à son établissement un grand prix, et qui échappent à l'estimation d'une commission¹.

D'ailleurs, il est très difficile de savoir dans quel cas il y a émigration volontaire, et la volonté de l'individu ne suffit pas pour déclarer qu'elle est telle, si elle est due à des brimades administratives². Mais, même dans le cas d'une émigration non forcée, ce procédé est contraire à la justice ; de plus, il est immoral et cruel pour les malheureux émigrants. Il suffit de voir dans quelle lamentable situation se trouvent les réfugiés bulgares de Grèce et les réfugiés grecs venant de Turquie³. La liquidation de leurs biens immobiliers se fait à un taux dérisoire, et ils en attendent encore longtemps après le règlement.

D'autre part, d'après la convention gréco-turque, la migration est obligatoire. L'article premier stipule : « Il sera procédé dès le 1^{er} mai à *l'échange obligatoire* des ressortissants turcs ... et des ressortissants grecs... »

Cette déportation réciproque a soulevé un problème d'acclimatation d'une portée immense et d'une gravité insigne. De part et d'autre, elle déséquilibrait la vie humaine, elle bouleversait les conditions d'existence, elle déchirait la trame économique⁴. On explique cette convention par l'état d'animosité qui a existé entre les Turcs et les Grecs à la suite de leurs luttes. Si, politiquement, ce procédé peut se comprendre, au point de vue du droit et de la justice on ne peut que le regretter : c'est un pas en arrière, car de tels procédés ne sont pas à l'honneur de l'humanité.

1. Duparc. *Op. cit.*, p. 219.

2. Moutafoff. *La protection des minorités et les réfugiés bulgares*. Sofia, 1925, p. 10.

3. Ténénekidès. *Rev. du Droit Int. public*, 1924, p. 72.

4. R. Redslob. *Principe des nationalités. Ac. de Droit Int.*, 1931, livre 37, p. 43.

Il est à espérer que dans l'avenir, on n'ait pas à recourir à de tels procédés pour résoudre la question des minorités.

b) *L'égalité civile et politique.* — « Tous les ressortissants serbo-croates, slovènes... seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langage ou de religion. »

« La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant serbe-croate-slovène en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour la mission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries... »

« Les ressortissants serbes-croates-slovènes appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait, que les autres ressortissants serbes-croates-slovènes¹... »

Il ne s'agit pas ici de privilège, mais d'égalité devant la loi, à l'exclusion de tout traitement différentiel devant les tribunaux et l'Administration. De plus, il faut l'égalité de fait et non seulement de droit². Cependant, cette égalité de droit proclamée en termes aussi généraux inscrite dans les lois fondamentales, ne deviendra effective que si un esprit d'égalité inspire les lois de détail et les mesures administratives³. En réalité, la reconnaissance de l'égalité des droits civils et politiques, aux minorités, est encore trop souvent une conquête théorique. Les Gouvernements disposent de moyens suffisants pour fausser les résultats pratiques⁴.

1. *Traité de Saint-Germain*, Art. 7 et 8.

2. *Recueil des avis consultatifs de la Cour*, n° 6, p. 36.

3. Duparc, p. 222. Scelle, p. 224.

4. Scelle, *op. cit.*, p. 225.

III. — *Droits reconnus aux personnes en leur qualité de Membres des Minorités.*

A. A TITRE INDIVIDUEL. — a) *La liberté religieuse.* — « Tous les habitants de... auront droit au libre exercice tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs¹ ».

Ainsi, le droit du libre exercice du culte appartient à tous les habitants. Très libérale par elle-même, cette stipulation est sapée par l'arbitraire des autorités administratives. Elle n'a pas empêché certains États de prendre des décisions en contradiction avec leurs engagements².

Par ailleurs, des règles spéciales ont été insérées dans certains traités.

Celui avec la Pologne (art. 11) et la Grèce (art. 10), vise la protection des Juifs au sujet du Sabbat, du service militaire et des élections.

Article 10 (Grèce). — « Dans les villes ou districts où réside une proportion considérable de ressortissants grecs de religion juive, le Gouvernement s'engage à ce que les Juifs ne soient pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat et ne soient pas frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat... »

De même, le traité avec la Turquie (art. 43) contient une règle similaire au profit des ressortissants turcs appartenant aux minorités non musulmanes.

1. Traité avec l'Autriche (art. 63), la Bulgarie (art. 10), la Hongrie (art. 55) la Grèce, la Yougoslavie, la Pologne, la Roumanie (art. 2), la Turquie (art. 141).

2. Pezet.

La liberté religieuse suppose le droit du libre exercice du culte : protection des institutions religieuses en général, droit d'avoir de libres relations avec les autorités religieuses internationales ou extraétatiques dont les fidèles habitent le territoire. Elle comporte ainsi la reconnaissance non seulement des églises, mais de leur autorité doctrinale disciplinaire dans les domaines purement religieux ¹.

b) *Le libre usage de la langue.* — Le droit du libre usage de la langue est reconnu par tous les traités de minorités d'une façon très libérale. Des dispositions stipulent... « qu'il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage pour tout ressortissant (yougoslave, roumain, etc...) d'une langue quelconque, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques... » Ainsi ce droit est réservé aux seuls ressortissants de l'État et non pas à tous les habitants, comme me c'était pour la liberté du culte. Toutefois cette disposition donne satisfaction par son ampleur et sa précision.

« Nonobstant l'établissement par le Gouvernement (tchécoslovaque, hongrois, etc...) d'une langue officielle, des facilités appropriées seront données aux ressortissants tchécoslovaques, hongrois, etc... de langue autre que le tchèque, hongrois, etc... pour l'usage de leur langue soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux ².

Cette seconde disposition limite l'usage de la langue minoritaire seulement devant les tribunaux, alors que la première disposition prévoit pour tous les ressortissants qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, la

1. Seelle. *Op. cit.*, p. 227.

2. (Art. 66). Traité avec l'Autriche, Bulgarie (art. 83), Hongrie, 58, Grèce, Yougoslavie, Tchécoslovaquie (art. 7), Roumanie (art. 8).

faculté d'employer une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse, de publications de toutes natures, soit dans leurs réunions publiques.

On voit l'importance de cette disposition pour les minorités. Le droit du libre usage de la langue est le plus précieux pour les minorités. De tous les éléments objectifs pour déterminer l'existence d'une nationalité, le critère de la langue est prépondérant, comparativement à la conscience nationale et à la volonté. La langue constitue un lien puissant entre les membres d'un groupe donné, et on conçoit les difficultés auxquelles doit se heurter le droit du libre usage de la langue dans les pays obligataires.

Malgré les termes précis des traités, la plupart des États n'ont pas respecté cette disposition ¹. Et pourtant le plus souvent l'individu est en relations courantes avec l'administration, — plus encore qu'avec les juges, — et principalement avec les autorités administratives de la commune.

De plus, l'expression « ... des facilités appropriées... » n'est pas d'une grande précision et peut prêter à une interprétation plus ou moins élastique.

Certains États obligataires, de leur propre gré, se sont efforcés de remédier à ce défaut par une législation intérieure aussi complète que possible. Nous n'en donnerons qu'un aperçu.

La loi tchécoslovaque du 29 février 1920 sur l'emploi des langues dans la République, est pénétrée d'un esprit extrêmement large. Elle commence par établir comme langue officielle la langue tchécoslovaque, qui doit être

1. Baloghe. *Op. cit.*, p. 152 et suiv.

employée par les administrations, tribunaux, dans l'armée et devant les organes de l'État (art. 1^{er}). Elle apporte d'autre part, une dérogation importante en faveur des minorités. Sous certaines conditions, elle prescrit l'usage de la langue minoritaire non seulement devant les tribunaux, mais aussi devant les autorités administratives ainsi que les corps élus. Cependant pour que cette disposition soit appliquée, il est nécessaire que l'arrondissement judiciaire soit habité par au moins 20 p. 100 des ressortissants appartenant à une minorité. Lorsque cette condition est remplie, la loi prescrit aux autorités, tribunaux et organes de l'État, d'accepter les requêtes rédigées dans la langue de la minorité et de notifier les réponses dans la même langue et pas seulement en tchécoslovaque. Dans ces arrondissements, les autorités de l'État doivent, en plus de la langue officielle, se servir de la langue de la minorité (art. 2).

Devant les autorités autonomes, corps élus, etc... l'emploi de la langue minoritaire est prescrit dans les conditions fixées pour les tribunaux et administrations (art. 3 et 4).

Il y a aussi le décret hongrois qui est extrêmement favorable aux langues minoritaires.

Par contre, certains États minoritaires n'ont pas de législation particulière concernant l'usage de la langue minoritaire. D'ailleurs nous traiterons cette question plus loin, lorsque nous étudierons l'application par les divers États, des clauses minoritaires.

c) *L'enseignement.* — La liberté de l'usage d'une langue implique la liberté que cette langue puisse être enseignée soit dans les écoles privées, soit dans les écoles publiques.

Ce droit, les traités l'accordent aux minorités dans les termes suivants : « ... ils auront (les ressortissants apparte-

nant à une minorité) notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais, des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit de faire usage de leur propre langue. »

Cette disposition reconnaît aux minorités le droit de créer, diriger et contrôler des écoles privées. Cependant elle ne dit pas s'il s'agit d'écoles primaires seulement, ou de toutes sortes d'écoles. Tandis que pour les écoles publiques, il est mentionné « écoles primaires ».

Toutefois, étant donné l'importance que présente l'école pour les minorités, on ne saurait accepter aucune restriction. Certains auteurs voient dans les dispositions concernant les écoles publiques, un argument en faveur de la liberté de l'enseignement privé à tous les degrés¹.

D'autre part, le traité de Brunn du 7 juin 1920, entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, comprend, sous le terme « écoles et autres établissements privés » toutes les écoles privées et établissements qui peuvent être créés comme tels, d'après les lois existantes (art. 18). Ainsi donc, faute d'accord complet entre les législations internes, les termes en question peuvent avoir autant de significations qu'il y a d'États².

Le droit des minoritaires est égal à celui des autres ressortissants et est, par conséquent, en fonction directe avec la législation de l'État et dépend des lois générales sur l'enseignement et les associations. Si l'on se trouve en présence d'un régime autoritaire, ce droit se réduit à néant, car, en réalité, il dépend du bon vouloir des Gouvernements³.

1. F. Duparc. *Op. cit.*, p. 240.

2. F. Duparc. *Op. cit.*, p. 241.

3. V. *Le Temps*. 1935, Conflit Albano-grec.

Nous sommes encore devant une lacune des traités.

Toutefois, l'enseignement est la question cruciale qui provoque le plus de conflits minoritaires. « C'est que de nos jours, si le conformisme religieux tend à perdre de sa virulence, c'est l'école qui devient le conservatoire de l'autonomie culturelle et, partant, le sanctuaire des droits minoritaires. C'est à l'école que se forme définitivement la mentalité de l'enfant, et c'est pourquoi Gouvernements et minorités entrent en lutte autour d'elle¹. »

B. ÉCOLES PUBLIQUES. — D'après les traités, les États doivent accorder des facilités appropriées aux ressortissants de langue autre que la langue roumaine, hongroise, etc., dans les « villes et districts où réside une proportion considérable et minoritaire, pour que l'enseignement soit donné aux enfants dans les écoles primaires dans leur propre langue. Cette stipulation n'empêche pas le Gouvernement de rendre obligatoire la langue officielle dans lesdites écoles.

Ici, la première constatation qui s'impose est que cette disposition est très vague². Elle est limitée seulement aux écoles primaires, et dans les villes et districts où réside une proportion considérable de minorités³. On se rend compte à quelles interprétations arbitraires peuvent prêter des expressions aussi imprécises. Tout cela n'est pas pour protéger efficacement les droits des minorités⁴.

D'autre part, l'État n'est pas tenu de créer une école spéciale, et il peut se contenter d'ouvrir, dans les écoles ordinaires, une classe dans laquelle l'enseignement sera donné en langue minoritaire. Les instituteurs doivent

1. Scelle. *Op. cit.*, t. II, p. 228.

2. Mandelstham. *Op. cit.*, p. 431.

3. Scelle. *Op. cit.*, p. 229.

4. Balogh. *Op. cit.*, p. 133.

appartenir à la minorité afin d'en faciliter l'enseignement.

Certains États se sont efforcés, par des lois intérieures, de remédier à ces prescriptions. Telle la loi tchécoslovaque du 3 avril 1919, le traité de Brunn pour l'Autriche (art. 20), le décret hongrois du 21 juin 1923, la loi polonaise du 31 juillet 1924.

C. LA RÉPARTITION DES FONDS PUBLICS. — Pour l'entretien d'une école des fonds sont nécessaires. Les traités accordent toute latitude aux minorités d'ouvrir des écoles ou institutions, mais en laissent les frais d'entretien à leur charge. Il se peut cependant que les moyens matériels dont les minorités disposent soient absolument insuffisants. Il fallait, par conséquent, leur assurer, sur les fonds publics, une part leur permettant de subvenir à leurs besoins.

A juste titre, les traités contiennent la disposition suivante : « Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants autrichiens, roumains, etc., appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'État, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité¹. »

Comme les précédentes, cette disposition manque de précision. On ne nous dit pas ce qu'il faut entendre par « proportion considérable ». Il y a là une incertitude qui peut nuire gravement aux minorités.

D'autre part, les traités parlent d'assurer une part équitable à « ces minorités ».

1. Traité de la Roumanie (art. 40), Autriche (art. 58), Bulgarie (art. 53), Hongrie (art. 59), Turquie (art. 44), Crèce, Tchécoslovaquie, Yougoslavie (art. 5).

Les minorités ne peuvent toutefois se prévaloir de ce droit que si l'État subventionne des groupements poursuivant des buts mentionnés dans la disposition. Certains auteurs prétendent que cette disposition charge l'État d'une obligation devant être remplie sur la totalité des sommes inscrites dans les budgets. Ainsi, nous nous trouvons devant une obligation ¹.

Pour d'autres, cette affirmation serait erronée. Ils se basent sur le texte qui dit « pourraient être attribuées » et invoquent l'article 8 qui dit expressément que les minorités doivent entretenir ces institutions à leurs frais, et que, par conséquent, il ne peut être question d'une participation obligatoire des fonds publics dans tous les cas ².

Cette interprétation divergente est la conséquence de l'imprécision du texte. A lire les dispositions des traités on ne trouve pas d'obligation pour l'État.

Comme dit M. Erdstein, il faut voir dans cette disposition, une nouvelle consécration du principe de l'égalité de fait. Au reste, tout dépend du bon vouloir des Gouvernements.

De plus, les traités ont laissé à la discrétion de l'État la part équitable qui pourrait être attribuée aux minorités.

D'ailleurs, les ressources matérielles dont disposent les différentes minorités et leur besoins, devraient être pris en considération lors de la répartition des fonds.

La question se pose de savoir qui bénéficie de cette disposition. Les traités nous disent que ce sont les *minorités* et non les *ressortissants* appartenant à une minorité, qui se voient accorder une part équitable de fonds publics. On

1. Balogh. *Op. cit.*, p. 164.

2. Erdstein. *Op. cit.*, p. 116; V. Mandelstham, 1923, p. 435.

doit donc logiquement déduire que l'on se trouve devant un droit collectif. La minorité est prise comme une entité collective, et certains auteurs voient dans cette disposition la création d'un droit collectif¹. Autrement, il serait difficile d'expliquer la substitution du terme « minorités » à celui de « ressortissants » employé partout ailleurs.

Toutefois, M. Mandelstam y voit la suite d'une simple inadvertance et il prend à témoin M. Benès, Ministre des Affaires étrangères de la Tchécoslovaquie, qui affirme dans sa lettre du 5 avril 1923 adressée au Président du Conseil de la Société des Nations « que les minorités ne sont pas constituées comme personnes morales, aux termes des traités². » Ainsi les minorités ne sauraient donc recevoir. Ce seraient en pratique, les différentes personnes ou établissements minoritaires qui auraient éventuellement droit à une part équitable des fonds publics et non point les minorités comme entités collectives³.

Il est exact que les minorités ne sont pas reconnues comme personnes morales.

Cependant, on peut se demander pourquoi les auteurs des traités ont remplacé « ressortissants » par « minorités ». Il est difficile de l'expliquer par une simple inadvertance.

Pour les Juifs polonais, l'article 10 leur crée une situation privilégiée. Il reconnaît la personnalité morale à la communauté juive. Ce sont les comités scolaires, désignés « sur place » par les communautés juives, qui devront, sous le contrôle de l'État, assurer la répartition de la part proportionnelle (substituée à équitable) des fonds publics assignés aux écoles juives.

1. Erdstein. *Op. cit.*, p. 116.

2. V. Cette lettre. *J. O.*, juillet 1923, p. 717.

3. *Mandelstham*. 1923, p. 435.

De son côté, l'article 40 du traité de Lausanne contient la disposition suivante : « Les fonds en question seront versés aux représentants qualifiés des établissements et institutions intéressés. » Il est à remarquer qu'auparavant, le traité de Sèvres parlait « des communautés intéressées » (article 148). Ce sont d'ailleurs des dispositions spéciales qu'on ne trouve pas dans les autres traités.

Ces dispositions sont plutôt imprécises ; elles sont conçues dans des termes vagues, et sont applicables à toutes les situations en ne tenant pas compte de la situation particulière de chaque minorité.

C'est encore un point faible de la construction juridique du régime de la protection des minorités établie par les traités ¹. D'un côté les minorités ne sont pas sujets du droit et n'ont pas la personnalité morale selon les traités. Mais même si cette personnalité n'est pas nécessaire, il faut avoir une organisation qui puisse servir comme organe représentatif. Or, dans la pratique, les minorités n'ont pour la plupart, aucune organisation de ce genre ². Par conséquent, l'application pratique de ces dispositions dépend de la politique plus ou moins libérale de l'État. Comme le remarque si justement M. Serini, il n'est guère possible de dire si l'application de ces dispositions, dans chaque cas, est conforme ou non à l'obligation des traités ³.

Le droit des minorités à une part équitable sur les fonds publics ne concerne que certaines œuvres déterminées dont le but est l'éducation, la religion ou la charité. Les

1. Luca Dei Sabelli. *Notioni e minorenze etniche*, Bologna, édit Zanicheli Vol. II, p. 98.

2. Duparc. *Op. cit.*, pp. 254, 255 ; Balogh. *Op. cit.*, p. 165.

3. Serini. Il diritto internazionale delle minoranze. *Rev. di diritto intern.* 1929-1930, p. 35.

institutions sociales ne sont pas prises ici, en considération¹. De plus, l'application de ces stipulations pour certains pays (Grèce, Pologne, Yougoslavie) est limitée à une partie du territoire seulement.

IV. — *Droits reconnus à certaines minorités.*

A côté des dispositions générales applicables à toutes les minorités, des régimes spéciaux ont été créés pour certaines d'entre elles. Nous n'avons pas à rechercher quelles étaient les inspirations des auteurs des traités pour élaborer ces régimes spéciaux.

Pour certains auteurs, ils sont dus soit à la politique traditionnelle des Grandes Puissances comme c'est le cas des Chrétiens en Turquie, soit à la tradition existant pour certaines populations comme c'est le cas des Saxons et des Valaques, soit enfin, à la prudence politique comme c'est le cas des Ruthènes². Par ces dispositions, les minorités sont traitées comme des entités collectives³. Elles se sont vu accorder des autonomies, soit locales, soit personnelles.

a) Ainsi le traité avec la Tchécoslovaquie accorde une large autonomie locale aux Ruthènes au sud des Carpathes. « La Tchécoslovaquie s'engage à organiser le territoire des Ruthènes au sud des Carpathes, dans les frontières fixées par les principales Puissances alliées et associées, sous la forme d'une unité autonome à l'intérieur de l'État tchécoslovaque, munie de la plus large autonomie compatible avec l'unité de l'État tchécoslovaque » (art. 10).

L'article 11 stipule que ce territoire sera doté d'une

1. Ito. La protection des minorités, Paris 1934; p. 176; Balogh. *Op. cit.*, p. 164.

2. Ito. *Op. cit.*, pp. 181 et 182.

3. Mandelstham. *Op. cit.*, p. 438.

Diète autonome, avec le pouvoir législatif en matière de langue, d'instruction et de religion, ainsi que pour les questions administratives locales.

Ensuite la Tchécoslovaquie agréee que les fonctionnaires du territoire ruthène seront choisis autant que possible parmi les habitants de ce territoire (art. 12).

De plus, l'article 13 garantit aux populations Ruthènes une représentation équitable dans l'Assemblée législative de la Ruthénie tchécoslovaque.

On peut s'étonner de la générosité de ces dispositions, qui étaient dues au libéralisme des représentants de l'État tchécoslovaque.

De son côté, le traité avec la Roumanie dispose que : « la Roumanie agréee d'accorder, sous le contrôle de l'État roumain, aux communautés des Szekler et Saxons, en Transylvanie, l'autonomie locale, en ce qui concerne les questions scolaires et religieuses » (art. 11).

Les traités avec la Turquie, la Grèce et l'État serbe-croate-slovène accordent une autonomie personnelle à certaines minorités. Ces traités concernent uniquement les non-Musulmans en Turquie et les Musulmans en Grèce et en Yougoslavie.

Les Gouvernements yougoslave et grec ont pris l'engagement de garantir aux Musulmans le droit de régler leur statut familial ou personnel, conformément aux usages musulmans ¹.

De son côté, la Turquie s'engage à prendre à l'égard des minorités non Musulmanes les mêmes dispositions.

Un autre paragraphe est ajouté, qui stipule : « Ces dispositions seront élaborées par des commissions spéciales

1. Traité grec (art. 14), traité yougoslave (art. 10).

composées en nombre égal, de représentants du Gouvernement turc et de représentants de chacune des minorités intéressées. En cas de divergences, le Gouvernement turc et le Conseil de la Société des Nations nommeront, d'un commun accord, un surarbitre choisi parmi les juriscultes européens¹.

Pour certains auteurs, cette disposition peut être interprétée comme une reconnaissance aux minorités de la personnalité morale, car elle admet la nomination de représentants pour l'élaboration des statuts². « Ainsi, nous dit M. Mandelstam, le caractère politique de l'autonomie des non-Musulmans, institué par le traité de Sèvres (art. 49), a été complètement diminué par le traité de Lausanne³.

D'autre part, une protection spéciale est accordée aux Juifs de certains États (Pologne, Grèce, Roumanie). Ce régime concerne principalement les écoles juives et l'observation du Sabbat. « Les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils se refusent à se rendre devant les Tribunaux ou d'accomplir les actes légaux le jour du Sabbat⁴. Toutefois, il y a dérogation en cas de nécessité : service militaire, défense nationale, etc...

Il existe d'autres dispositions, notamment sur les élections et les écoles. En ce qui concerne ces dernières, nous les avons déjà étudiées.

1. Traité de Lausanne (art. 42).

2. Luca dei Sobelli. *Op. cit.*, Vol. II, p. 101.

3. Mandelstam. *Op. cit.*, p. 442.

4. Traité grec (art. 10).

§ 2. — LES DEVOIRS DES MINORITÉS

Les traités ne contiennent aucune disposition sur les devoirs des minorités. On peut s'étonner de ce mutisme. Certes, les individus appartenant à une minorité sont en même temps ressortissants et, par conséquent, leurs devoirs sont les mêmes que ceux des autres citoyens. Il aurait toutefois été préférable de les déterminer dans les traités.

La Sixième Commission s'étant aperçue de cette lacune, insiste, dans son rapport présenté à l'Assemblée lors de sa Troisième Session, sur les devoirs des minorités.

Dans son article 4, il est dit : « La Commission, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant. »

Ce rapport a été adopté par l'assemblée le 21 septembre 1922 ¹.

Il est tout naturel de demander aux minorités de remplir leurs devoirs envers leur État. Leur premier devoir est d'être des citoyens loyaux, de respecter les lois fondamentales, et de coopérer à l'unité de l'État.

La protection des minorités ne doit pas servir de moyen de désagrégation de l'unité de l'État. Elles doivent remplir loyalement leurs obligations envers leur État. La coopération est à la base du système minoritaire. Celui-ci n'a pas pour but le démembrement de l'État, par conséquent les minorités ne peuvent se prévaloir de leurs droits qu'autant qu'elles se comportent en citoyens loyaux.

1. V. Actes de la 3^e Session de l'Assemblée, pp. 37, 38, 42, 48, 60, 77, 92.

De son côté, l'État doit remplir rigoureusement ses obligations et ne pas invoquer sans fondement la déloyauté de minorités pour se soustraire à ses engagements.

CHAPITRE III

LA GARANTIE

Nous avons vu qu'avant la guerre, la garantie appartenait aux grandes Puissances et le droit d'intervenir en cas de persécutions des minorités. A juste titre, les traités ont confié cette mission au Conseil de la Société des Nations. C'était là une innovation d'une portée considérable, car ainsi le danger d'une intervention égoïste se trouve plus ou moins écarté.

Le droit positif actuel investit le Conseil des sanctions sur la protection des minorités. En effet, les traités portent : « les pays intéressés agréent que tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ». D'autre part, « les pays intéressés agréent qu'en cas de divergence d'opinions sur les questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le gouvernement intéressé et l'une quelconque des puissances membres du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte ; ce différend sera si l'autre partie le démontre, déféré à la Cour permanente de justice internationale ».

En lisant les textes il apparaît que ces stipulations peuvent être interprétées plus ou moins largement et suivant l'interprétation qu'on aura donnée, la compétence du Conseil sera différente. Ainsi, une discussion a été ouverte lors de la première séance du Conseil sur l'interprétation qu'on doit donner au terme « la garantie ». Les uns prétendaient que l'interprétation devait être extensive et soutenaient que le Conseil devait veiller à l'exécution des stipulations par les états minoritaires, agir aussitôt qu'une infraction est signalée, etc... Les autres et surtout les États intéressés, en se basant sur les textes, demandaient une interprétation restrictive. D'après eux, le Conseil ne pourrait pas agir de sa propre volonté. Il devait attendre qu'une infraction lui soit signalée et qu'il soit saisi par un de ses membres pour entrer en action. En vue de définir clairement le sens exact du terme garantie, le Conseil chargea le représentant de l'Italie, M. Tittoni, comme nous l'avons vu, de préparer un rapport. Ce rapport est devenu la résolution du 20 octobre 1920.

Après avoir examiné les stipulations des traités des minorités, le rapport de M. Tittoni arrive aux conclusions suivantes : « Jusqu'à présent le droit international confiait la garantie de l'exécution des dispositions de ce genre aux grandes Puissances. Les traités de paix ont inauguré un nouveau système : ils ont fait appel à la Société des Nations. »

Le Conseil et la Cour permanente de Justice internationale sont les deux organes chargés d'assurer l'application de la garantie.

Il ne serait pas inutile de définir tout d'abord clairement le sens exact du terme : « garantie de la Société des Nations ». Cette disposition, que signifie-t-elle ? Il semble qu'elle

signifie avant tout que les stipulations concernant les minorités sont intangibles, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être modifiées dans le sens de porter une atteinte quelconque aux droits actuellement reconnus et sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. En second lieu, cette stipulation signifie que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées.

Le Conseil doit entrer en fonctions en cas d'infraction à une seule des obligations à l'égard desdites minorités. Les traités en cette matière, sont très clairs : ils indiquent la procédure à suivre.

« Le droit de signaler les infractions ou dangers d'infractions est réservé aux membres du Conseil. Il s'agit ici en quelque sorte d'un droit et d'un devoir des Puissances représentées au Conseil ; par ce droit, elles sont invitées à porter un intérêt tout particulier à la protection des minorités. »

« Évidemment, ce droit n'exclut point la faculté des minorités elles-mêmes ou bien des États non représentés au Conseil, de signaler à la Société des Nations toute infraction ou danger d'infraction ; mais cet acte doit conserver le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple ; il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil, et de provoquer des interventions. »

Par conséquent, quand une demande relative aux questions des minorités est adressée à la Société des Nations, le Secrétaire général doit en donner communication, sans commentaire, aux membres du Conseil, pour information. Cette transmission ne constitue pas encore un acte juridique de la Société ou de ses organes. « La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si l'un

de ses membres signale à son attention, l'infraction ou le danger d'infraction. »

Plus loin, la résolution nous dit que l'État intéressé est informé en même temps que les membres du Conseil, sans que cette information ait le caractère d'une requête de la Société des Nations en vue d'obtenir des renseignements au sujet de la demande.

L'importance du rapport Tittoni est indéniable. Comme il était dit, il devait définir le caractère exact de la « garantie ». Cependant, on peut lui reprocher le manque de clarté. Il dit que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées, mais il ne précise pas comment et par quel moyen la Société doit « s'assurer que les stipulations sont exécutées ». Et puisque plus loin, il dit « que le Conseil ne peut être saisi que par un de ses membres », on en déduit, avec raison, que seule la constatation d'une infraction permet au conseil d'intervenir.

On peut douter de l'exactitude de cette interprétation de la garantie. Un traité doit être interprété de bonne foi, c'est-à-dire qu'il faut chercher le but poursuivi par les auteurs du dit traité. Les stipulations découlant de ce traité doivent être appliquées de bonne foi ¹. Dans le cas qui nous intéresse, il est certain que les auteurs des traités avaient pour but par ces stipulations de donner une garantie efficace et complète aux minorités de race, de langue et de religion. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement, sinon ces traités n'auraient aucune raison d'être. D'ailleurs il ressort clairement de la lettre de M. Clemenceau adressée à M. Paderewski que tel était le but des auteurs

1. *Politis. Op. cit.*, p. 6.

des traités sur la protection des minorités. Ces stipulations ont été placées sous la garantie du Conseil. Le rôle du Conseil est de remplir cette obligation, car pour lui c'est une obligation qui le lie et est indépendante de sa volonté, ce que parfois le Conseil a oublié¹. Donc, c'est l'idée qui avait inspiré les traités des minorités que l'on doit prendre en considération, lorsqu'il s'agit d'interpréter les textes qui sont, nous en convenons, souvent obscurs et incomplets. La définition donnée par le rapport Tittoni à la garantie ne nous paraît pas très claire. Lorsqu'il déclare que la Société doit s'assurer que les dispositions sont constamment exécutées, il ne nous dit pas par quels moyens cette constatation sera faite. Ensuite, il nous parle « d'un droit et d'un devoir des membres du Conseil, « sans s'apercevoir qu'il y a une contradiction entre le devoir du Conseil de s'assurer que les dispositions sont constamment exécutées et d'autre part l'affirmation que le Conseil ne doit s'occuper de la question que lorsqu'un de ses membres signale à son attention une infraction quelconque¹. Ainsi, le Conseil doit attendre qu'il soit saisi par l'un de ses membres, et si aucun des États membres du Conseil ne se décide à le saisir, l'infraction sera consommée. La garantie ne jouera pas et il n'y aura aucune réparation du dommage causé.

On peut douter de l'efficacité d'une telle garantie. Ce ne sont plus les dispositions qui seront constamment exécutées mais plutôt les droits des minorités qui peuvent être constamment violés. Cette affirmation n'est pas une simple supposition. En maintes circonstances, la garantie de la protection des minorités est restée lettre morte.

1. Scelle. *Op. cit.*, p. 243.

Cela ne doit pas nous étonner, le plus souvent les États membres du Conseil ne sont pas directement intéressés dans la question. De ce fait ils se gardent bien d'intervenir là où leurs intérêts ne sont pas en cause. Lors de la discussion du rapport Tittoni, le représentant de la Grande-Bretagne, M. Balfour déclara que : « la tâche que les traités des minorités imposent aux membres du Conseil est une tâche ingrate et difficile ». En effet, il n'est pas facile à un État membre du Conseil de se faire accusateur d'un membre de la Société des Nations qui n'aurait pas tenu ses engagements. On prétend que sauf dans le cas des juifs, les minorités relèvent toujours d'un État qui prendra devant le Conseil le rôle de défenseur de sa population qui se jugerait opprimée. Cette prétention est erronée. S'il y a des États qui s'intéressent à des minorités, tous les États ne peuvent pas saisir le Conseil, donc ne peuvent pas se présenter comme défenseurs de leurs populations. Il y a des États et en particulier de l'Europe centrale et orientale qui n'ont jamais fait partie du Conseil et il y a peu d'espoir qu'ils en fassent jamais partie, étant donné la pratique en ce qui concerne l'élection des membres du Conseil. Cette affirmation n'est juste qu'en ce qui concerne les populations des grandes puissances, qui sont membres permanents du Conseil. L'expérience le prouve : certaines minorités, qui se voient refuser constamment l'application des clauses minoritaires, n'ont jamais pu trouver un membre du Conseil qui aurait daigné s'intéresser à leur situation.

CHAPITRE IV

LA PROCÉDURE

A. LES PÉTITIONS. — Dans son cours de 1927 (Académie du Droit International) M. Nathan Feinberg nous présente, pour la première fois et d'une manière claire et complète, le rôle de la pétition en droit interne et en droit international. D'après lui la pétition a pour but de présenter les griefs devant un organe. Nous pouvons donc dire que *la pétition est un moyen, donné à certains individus ou collectivités de s'adresser à un organe administratif en vue de provoquer le saisissement de cet organe*. En droit interne, l'organe qui a reçu la pétition n'est pas obligé de donner satisfaction au pétitionnaire, même il peut garder un silence complet. Ici le pétitionnaire est un simple informateur. Là-dessus tout le monde est d'accord. La question est discutée lorsqu'il s'agit du rôle de la pétition en droit international. Cette discussion fut ouverte à l'occasion de la protection des minorités.

Le Conseil de la Société des Nations reconnaît aux minorités (individus, collectivités, associations internationales) le droit de s'adresser à la Société des Nations au moyen de pétitions. Cependant, et cela ne doit pas nous étonner, une discussion se développa sur le rôle des pétitions. Le Conseil et la majorité des juristes ne reconnaissent qu'un droit informatif aux pétitions¹. Donc, elles ne peuvent pas saisir

1. J. O. juillet 1926. Annexe 885, pp. 986-987.

le Conseil. Ce n'est pas une plainte, mais une simple requête.

Il y a une seconde thèse présentée d'une manière juridique, en particulier par M. Scelle. Cette thèse prétend que les pétitions peuvent provoquer une instance si elles sont déclarées recevables. Ainsi son caractère n'est pas seulement informatif. Car si la pétition remplit les conditions exigées par les règlements du Conseil, et que celle-ci soit déclarée recevable par le Comité des trois, celui-ci informe les membres du Conseil de sa décision. Alors, de deux choses une : aucun membre du Conseil ne saisit le Conseil, dans ce cas la pétition ne produit aucun effet ; ou l'un quelconque des membres se décide à saisir le Conseil et, en ce cas, la pétition n'est plus seulement informative. On peut dire que son rôle est élargi. Elle sera une « pièce de conviction » contre le gouvernement qui a commis l'infraction mentionnée dans ladite pétition.

Certes, le Conseil garde toute sa liberté en ce qui concerne les suites à donner à la pétition. Mais cela ne change rien à la nature juridique de la pétition. Dans la résolution du Conseil du 22 octobre 1920 il est dit : « Toute demande relative à la protection des minorités en vertu des stipulations des traités, émanant de requérants qui n'ont pas qualité de membre de la Société des Nations... » A notre avis une demande n'a pas seulement un caractère informatif, mais elle a pour but de provoquer la mise en marche de la garantie assumée par l'organe compétent en la matière. C'est le premier acte juridique pour mettre en mouvement ledit organe. Nous pouvons dire que la pétition est l'acte juridique nécessaire à déclencher le contrôle de la Société des Nations¹.

1. Scelle. *Op. cit.*, pp. 235 et suiv., partie II.

Sans doute, toute pétition n'a pas pour effet de saisir le Conseil. Il est nécessaire qu'elle remplisse certaines conditions de procédure et qu'elle ait en vue la protection des droits reconnus par les traités. Elle doit donc être sincère et mentionner des faits exacts et contraires aux stipulations des traités. Nous partageons l'opinion de M. Scelle lorsqu'il écrit que : « L'effet de la pétition est de mettre en « mouvement des organes internationaux qui ne peuvent « se dérober. Il est donc erroné de conclure du caractère « informatif de ces pétitions à l'absence de personnalité « juridique des pétitionnaires, notamment des individus¹ ».

Cependant le Conseil, sous la pression des États intéressés, en a décidé autrement. Le rapport Tittoni, ainsi que nous l'avons vu déclare : « Quand une demande relative aux questions des minorités est adressée à la Société des Nations, le Secrétaire général doit en donner communication sans commentaire, aux Membres du Conseil pour information² ». Telle est l'interprétation donnée par le Conseil au rôle de la pétition. On a soutenu que reconnaître à la pétition le caractère d'un acte juridique, est contraire aux stipulations des traités. D'où on a prétendu que dans ce cas il faut le consentement des États signataires des traités.

B. LA RECEVABILITÉ DES PÉTITIONS. — a) En ce qui concerne les personnes pouvant présenter une pétition. — En principe, tout individu appartenant à une minorité quelconque peut présenter une pétition devant la Société des Nations. De plus, une collectivité ou une association peut dénoncer, au moyen d'une pétition, les agissements

1. Scelle. *Op. cit.*, p. .

2. *J. O.*, septembre 1921, pp. 750-797; *J. O.*, 1921, Supplément n° 73, p. 58.

d'un gouvernement contraires aux stipulations des Traités des minorités. Le Conseil est allé même plus loin, en donnant ce même droit à certaines associations internationales. D'autre part les États membres de la Société des Nations, mais non représentés au Conseil, doivent employer le procédé de la pétition pour attirer l'attention du Conseil.

b) *Les conditions que doit remplir la pétition.* — Comme nous l'avons vu, pour être soumises à la procédure, le Conseil exige que les pétitions remplissent certaines conditions.

1° Avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités ;

2° Ne pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture de liens politiques entre la minorité en question et l'État dont elle fait partie ;

3° Ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie ;

4° Doivent être écrites sans violence de langage ;

5° Doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire ¹.

1° *Devant le Secrétariat.* — Les pétitions doivent être envoyées au Secrétariat de la Société des Nations. Le Secrétaire général juge si la pétition est recevable ou non. Lorsqu'il trouve que la pétition mérite un examen, en raison de sa source donnant des garanties pour son exactitude, le Secrétaire Général doit informer le gouvernement intéressé et lui demander si celui-ci désire présenter des explications. L'État visé par la pétition a deux mois pour fournir les explications nécessaires (résolution 27 juin 1921). Ce délai

¹ V. Pub. de la Société des Nations. I. B. *Minorités*, 1934, pp. 9, 19. 173 ; J. O., octobre 1928, p. 1493.

peut être prolongé si l'État l'exige et si les circonstances le rendent nécessaire (Résol. du 5 septembre 1923). Dans le cas où il s'abstiendrait de fournir les explications nécessaires dans le délai voulu, le Secrétaire Général doit communiquer aux membres du Conseil la pétition ainsi que les observations faites par le Gouvernement intéressé s'il y en a ¹. Cette restriction a été apportée par la résolution du 5 septembre 1923; auparavant la publication devait être faite à tous les membres de la Société des Nations.

Dans cette première phase des pétitions, on peut formuler les critiques suivantes :

En premier lieu, la communication à l'État intéressé du contenu de la pétition. En principe l'idée n'est pas mauvaise, nous pensons que cette communication présente une utilité réelle, elle permettra à l'État intéressé, s'il trouve que les griefs contenus dans ladite pétition sont exacts, de prendre les mesures nécessaires en vue de donner satisfaction aux réclamations des minorités. Cependant cette méthode présente de graves inconvénients : d'abord le gouvernement intéressé dispose de moyens illimités pour réfuter les griefs exposés dans la pétition, et en outre il lui sera facile de nier certains faits sans que le Secrétaire Général puisse exercer un contrôle efficace de ces observations. D'ailleurs, dans la plupart des cas, après les observations fournies par l'État, en général la pétition est déclarée « classée ».

Il est certain qu'ici le Secrétaire Général s'est attribué le rôle du Conseil, ce qui est contraire aux stipulations des traités. On prétend que, de cette manière, beaucoup de conflits sont traités à l'amiable, grâce à l'influence

1. *J. O.*, septembre 1921, p. 797; *J. O.*, novembre 1923, pp. 1292-1293.

du Secrétaire Général auprès des Gouvernements. Même en admettant que ce soit vrai, il faut bien reconnaître que souvent ces compromis se sont faits au détriment des droits des minorités. Nous ne mettons pas en doute bien entendu l'impartialité du Secrétaire Général ni sa volonté de protéger les minorités. Malheureusement, il est souvent victime des machinations des gouvernements, ce qui a amené l'augmentation du nombre des plaintes de la part des minorités. Elles se sont plaintes, et non sans raison, de n'obtenir aucune information relativement aux suites données à leurs réclamations et surtout de rester dans l'ignorance des dépositions de leur propre gouvernement ¹.

En deuxième lieu, le Secrétaire Général n'est pas obligé de communiquer aux pétitionnaires quel sort a été réservé à la pétition. En principe, et sauf rares exceptions, le pétitionnaire ignore ce qu'est devenue sa pétition. Cette attitude du secrétaire général observée jusqu'en 1929 vis-à-vis des personnes ayant présenté des pétitions, jugées recevables ou non recevables, a été surtout déterminée par le principe général tiré de l'interprétation des traités que « le pétitionnaire n'est pas partie à un procès entre lui-même et son gouvernement ² ».

Le Secrétariat, se borne à envoyer un accusé de réception à la personne demanderesse sans mentionner le sort de sa pétition. Le Secrétariat n'est pas disposé à donner au pétitionnaire des renseignements précis et officiels à cet effet ; les raisons de cette attitude sont au nombre de deux :

a) Le pétitionnaire n'est pas partie entre lui-même et son gouvernement.

1. Ch. Visscher. « L'Unité de l'État et les revendications des minoritaires ». *Rev. du Dr. Intern. et de Législ. comparée*, 1930.

2. Note du Secrétaire Général soumise et discutée au Conseil le 10 juin 1926 *J. O.*, juillet 1926, Annexe 885, p. 986.

b) La décision prise par le Secrétaire de considérer une pétition recevable n'a pas un caractère définitif, car elle peut être contestée par le gouvernement intéressé, alors la question de recevabilité est soumise au Président du Conseil qui peut se concerter avec deux autres membres pour examiner la pétition.

Enfin la question peut être portée devant le Conseil par le gouvernement intéressé ¹.

Cette attitude du Secrétariat amena le Conseil à demander dans sa résolution du 13 juin 1929, en ce qui concerne la recevabilité des pétitions, que lorsque le Secrétariat général déclarera une pétition irrecevable, il en informera le pétitionnaire et le cas échéant lui fera connaître la résolution du Conseil du 5 septembre 1923 qui fixe les conditions de recevabilité pour les pétitions. Voilà en quoi consiste l'innovation du Conseil.

En troisième lieu, on peut critiquer la décision du Conseil par laquelle la communication doit être faite aux seuls membres du Conseil. Lors de la discussion du rapport Rio-Branco (résolution du 5 septembre 1923), cet étonnement a été exprimé par le vicomte Lord Robert Cecil dans les termes suivants : « dans le passé nous avons communiqué certains documents à tous les membres de la Société, maintenant nous allons les communiquer seulement aux membres du Conseil. Cela me paraît surprenant ». Mais les partisans de cette restriction ont répondu que la distribution des pétitions tend simplement à donner aux membres du Conseil l'occasion de voir s'il y a lieu de saisir le Conseil. Ce but sera pleinement atteint si l'on restreint la distribution des documents aux membres du Conseil.

1. V. J. O., juillet 1926, Annexe 885, p. 986-987.

A cette affirmation on répondit que le problème minoritaire intéresse la paix de la communauté internationale, par conséquent la Société, dans son ensemble, parce que tout ce qui touche la paix est une affaire de la Société des Nations et non seulement des membres du Conseil. Il est certain que cette restriction de la publicité atteint gravement les droits des minorités, tout en ménageant la susceptibilité des gouvernements.

Nous ne voyons pas comment l'honneur d'un État sera atteint par une large publicité, si celui-ci n'a commis aucune infraction aux stipulations des traités, c'est-à-dire s'il n'est pas de mauvaise foi. D'ailleurs, dans ce cas, nous ne voyons pas l'utilité de le ménager. Agir de cette manière, nous pensons que c'est encourager les États réfractaires dans la non-exécution de leurs obligations. On craint une propagande malveillante de la part des minorités contre un membre de la Société des Nations, si une telle publicité avait été instituée. Mais on ne craint pas que les États minoritaires profitent de cette situation favorable pour satisfaire leur dessein d'assimilation. Répétons-le, cette question, assurément concerne la Société des Nations comme telle, aussi bien ceux de ses membres qui ont pris des engagements envers les minorités que ceux, comme c'est le cas de beaucoup de membres, qui n'ont aucune obligation de cet ordre ¹.

2° *Le Comité des Trois.* — En vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection des minorités, il est désirable que le Président et deux membres du Conseil désignés par

1. Séance du Conseil du 6 mars 1929, *J. O.*, avril 1929, p. 1464 ; Pub. de la Société des Nations, I. B., *Minorités*, 1931, p. 97.

lui, dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition ¹.

C'est ce qu'on appelle le Comité des minorités ou Comité des Trois. Comme il est dit dans la résolution, le but de ce comité est de faciliter la tâche du Conseil par un examen préalable, mais la réalité est différente, on peut dire que ces comités se sont substitués au Conseil de la Société des Nations.

Dès qu'une pétition est considérée recevable par le Secrétariat général, elle est soumise ensuite à un Comité des minorités. C'est la deuxième phase de la pétition. Le Comité a pour tâche d'examiner ladite pétition, si elle présente un intérêt particulier pour que le Conseil soit saisi. D'après le texte, sa décision rejetant ou déclarant la pétition recevable n'enlève pas le droit aux membres du Conseil de saisir celui-ci ².

Dans la pratique, les choses se passent différemment. Lorsqu'une pétition est rejetée par le Comité des minorités, il y a grande chance que l'affaire soit arrêtée là ³.

Il est vrai que la décision du dit comité doit être communiquée aux membres du Conseil ; cependant on ne conçoit pas qu'après une décision négative de la part d'un comité, un membre du Conseil se décide à attirer l'attention de celui-ci sur les infractions mentionnées dans la pétition, reconnue non recevable par le Comité.

Le gouvernement polonais, dans un Mémoire fort intéressant, soumis au Conseil de la Société des Nations le 16 janvier 1923, avait critiqué l'institution du Comité des Trois d'un double point de vue :

1. Résolution du Conseil du 25 octobre 1920.

2. *J. O.*, novembre 1923, p. 1294.

3. Scelle. *Op. cit.*, p. 241.

En premier lieu, le gouvernement polonais prétend que l'initiative appartient d'après les traités des minorités à chaque membre du Conseil individuellement. En conséquence la responsabilité doit être individuelle. Tandis que la création du Comité des Trois remplace cette responsabilité individuelle par une responsabilité collective.

En deuxième lieu, la facilité avec laquelle des pétitions sont soumises automatiquement à l'examen du Comité des Trois, encourage les pétitionnaires à multiplier leurs plaintes sans aucun motif plausible ¹.

Cependant le Conseil conserva l'institution du Comité des Trois. Mais, tenant compte des observations faites par le gouvernement polonais, dans le mémoire précité, il interpréta le caractère de l'action du Comité des Trois d'une manière conforme au point de vue polonais. Il dit, en effet, que « l'examen des pétitions et des observations (s'il y en a) des gouvernements intéressés par le Président et deux autres membres du Conseil conformément à la résolution du 25 octobre 1920 aura pour seul objet de constater éventuellement qu'il y a lieu pour un membre ou plusieurs membres du Conseil de signaler à l'attention du Conseil une infraction ou un danger d'infraction à l'une quelconque des stipulations pour la protection des minorités. Le droit appartenant à tous les membres du Conseil de saisir celui-ci reste entier ².

Ensuite, le Conseil avait pris par sa résolution du 10 juin 1925, des précautions en ce qui concerne l'impartialité des membres du Comité des minorités ³.

A la 54^e Session du Conseil, le représentant du Canada,

1. V. J. O., mai 1923, p. 480 et suiv.

2. V. J. O., novembre 1923, p. 894.

3. V. J. O., février 1926, p. 299 et suiv.

M. Dandurand, demanda une étude approfondie du problème des minorités. La question a été soumise à une discussion aussi large que possible. Les représentants de plusieurs pays ont pris la parole et ont présenté des observations sur le système minoritaire. Par ailleurs le représentant du Canada proposa certaines modifications dans la procédure en vue d'une protection plus efficace. Il reproche au Comité des Trois de se trouver dans l'impossibilité de remplir ses fonctions et il propose qu'il soit remplacé par un Comité du Conseil en vue d'examiner les plaintes des minorités. « Le Conseil, lorsqu'il est saisi d'une plainte, se transforme automatiquement en Comité des minorités, — comme c'était en 1924, lorsque le Conseil se forma en Comité pour élaborer le programme des travaux préparatoires, en vue d'une conférence pour la réduction des armements. » Et il ajoute : « ce qui m'a frappé dans le fonctionnement de ce comité des Trois, — car j'en fus, car j'en suis — c'est l'insuffisance notoire de l'information... cette information comprend une pétition ainsi que des observations du gouvernement visé; un point c'est tout. Il est évident que le Comité des Trois peut demander au gouvernement des renseignements supplémentaires. J'ai fait partie des Comités qui l'ont fait, mais ce qui paraît extraordinaire au monde extérieur, aussi bien qu'aux maints représentants qui ont siégé dans ce Comité des Trois, c'est que celui-là même qui croit avoir des droits qui sont lésés, disparaît complètement. Il a saisi le Conseil par l'entremise du Secrétariat, d'une plainte, d'une information, et c'est tout. Il ne sait jamais ce qui se passe¹ ».

1. Pub. de la Société des Nations, *Minorités*, 1931. *Ibid.*, p. 103 : V. aussi J. O., avril 1929, p. 517 et suiv.

De son côté, le gouvernement allemand présenta un mémoire dans le même sens ¹.

Toutefois le Comité constitué par le Conseil le 7 mars 1929 pour étudier les questions soulevées par le gouvernement allemand et par le Canada en vue de présenter un rapport n'a pas accepté ces suggestions.

Ce que, en deuxième lieu, on peut reprocher au fonctionnement du Comité des Trois, c'est que celui-ci garde un silence complet sur la procédure qui se déroule devant lui, ainsi que sur la décision qu'il sera amené à prendre. Le rapport Adatei présenté et adopté par le Conseil le 13 juin 1929 n'ajouta que les dispositions suivantes concernant le Comité des Trois :

1^o Le Président du Conseil pourra, dans des cas exceptionnels, inviter quatre membres du Conseil au lieu de deux en vue de l'examen des pétitions.

2^o Il serait désirable que le Comité se réunisse toutes les fois qu'il le juge utile pour l'examen de telle ou de telle pétition.

3^o Lorsque les membres d'un comité de minorité auraient clos l'examen d'une question sans en demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, ils communiqueront par lettre le résultat aux autres membres du Conseil pour leur information.

4^o Le Comité devrait prendre en sérieuse considération la possibilité de publier avec l'assentiment du gouvernement intéressé le résultat de l'examen des questions qui lui sont soumises. Le Conseil exprime le vif espoir que les gouvernements intéressés puissent le plus souvent possible donner leur assentiment à une telle publication².

1. J. O., 1929, supplément spécial, n° 73, p. 68-83.

2. J. O., juillet 1929, p. 1005 ; Supplément n° 73, p. 60.

Telle est la procédure actuelle devant le Comité des Trois. On aurait pu croire que cette institution pourrait rendre des services utiles à la protection des minorités. Malheureusement telle qu'elle fonctionne actuellement, son utilité est de peu d'importance. Elle peut même présenter un danger pour les droits des minorités. Bien que ses décisions ne lient pas les membres du Conseil, il n'en reste pas moins vrai que lorsqu'une décision négative intervient, l'affaire a de grandes chances d'être définitivement classée¹.

On prétend que la souplesse que présente la procédure des Comités peut permettre à ceux-ci de mener leur action au but poursuivi — satisfaire les minorités sans pour cela froisser la susceptibilité des États intéressés. « Les Comités se réunissent en séance privée sans procès-verbal formel et chacun adopte librement sa procédure². »

Pourtant comment ne pas remarquer que le plus souvent les membres de ces comités sont des représentants des États qui ne sont pas directement intéressés. Aussi il est souvent arrivé qu'un Comité des minorités se contentant d'une simple promesse du gouvernement intéressé, ce qui ne coûte rien à un gouvernement, se décide à clore l'affaire.

On peut dire que le Conseil, en instituant les Comités des Trois, avait pour but de se débarrasser d'une question délicate et, par conséquent, de la responsabilité qui pesait sur lui, et la reporter sur un organe qui devait, dans le silence, s'acquitter d'une tâche ingrate. Arriver à un accord amiable avec le gouvernement intéressé, telle est la tâche de ces Comités. Leurs tendances est d'obtenir par des négociations directes et officieuses la solution des questions qui

1. Scelle. *Op. cit.*, p. 242.

2. V. *J. O.*, 1929, supplément 73, p. 59; *J. O.*, février 1926, p. 304.

leur sont soumises¹. Pendant ce temps, le pétitionnaire est tenu complètement à l'écart. Non seulement il ne sait rien de ce qui advient de sa pétition, et des réponses données par son gouvernement, mais il ne sait même pas quelle est la cause de l'irrecevabilité de sa pétition. Les Comités ne portent pas à la connaissance des pétitionnaires le contenu des observations des gouvernements et, d'autre part, n'engagent aucune discussion avec eux².

Aussi nous devons constater qu'au lieu de faciliter la tâche du Conseil, le Comité des Trois s'est substitué au Conseil lui-même. Ainsi les intérêts des minorités ont-ils souffert. Il est permis de se demander ce qui advient de la garantie du Conseil et si, en instituant le Comité des Trois, le Conseil n'avait pas pour but de se décharger de cette garantie. En réalité c'est ce qui est arrivé.

3° *Devant le Conseil*. — Le Conseil n'est pas un tribunal, il agit politiquement, en ce sens qu'il fait des recommandations³. On peut dire qu'il joue le rôle d'un médiateur. Il ne cherche pas à dire le droit, mais son effort tend à réconcilier les deux parties en cherchant une solution à l'amiable. Cette attitude du Conseil est contraire aux stipulations des minorités, il devait être un organe administratif placé au-dessus des Etats minoritaires et des minorités, ayant pour tâche de dire le droit en ce sens que si une infraction est commise, le dommage soit réparé par l'État intéressé. D'autre part, son action est altérée, par le désintéressement de ses membres, ensuite, étant un organe politique, il est à la discrétion de l'État intéressé. Même si celui-ci n'est pas membre du Conseil, d'après la règle de

1. V. J. O., Supplément spécial 73, p. 59-60-61; J. O., février 1930, p. 102-179-195.

2. V. J. O., juillet 1926, p. 987.

3. Scelle, *Op. cit.*, partie II, Section VII, p. 245.

l'article 4, al. 5 du Pacte, il doit être invité, comme intéressé à siéger au Conseil et à avoir les mêmes droits que les membres réguliers, donc y compris le veto, ce qui, juridiquement, est très discutable, nul ne devant être partie et juge¹ » Il traite l'affaire avec le gouvernement intéressé et il recherche avec lui un compromis où il se borne à émettre, d'accord avec le gouvernement en question, une simple recommandation. Il ne saurait agir autrement, car ses décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité des voix, y compris celle du gouvernement qui le saisit et même celle du gouvernement ayant commis l'infraction². Plus d'une fois le Conseil s'est dérobé à ses responsabilités.

Dans le cas de colons allemands en Pologne³, saisi de cette affaire, il préféra laisser aux gouvernements de l'Allemagne et de la Pologne, c'est-à-dire gouvernements qui s'opposent, le temps de s'entendre et de trouver un compromis. C'est un procédé regrettable⁴.

Cette attitude du Conseil n'est certainement pas en accord avec les stipulations des traités des minorités. Car ce procédé fait revivre la procédure d'avant-guerre.

Dans un autre domaine, l'attitude du Conseil est aussi critiquable. D'après les stipulations des traités, lorsqu'une divergence surgit « sur une question de droit ou de fait » entre l'un des Membres du Conseil et le gouvernement intéressé, touchant les stipulations de protection des minorités, le Conseil doit demander aussitôt l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale. Mais le Conseil, bien que

1. Scelle. *Ibid.*, p. 245.

2. N. Politis *Problème des Minorités L'esprit International*, 1^{er} janvier 1935, n° 33, p. 8.

3. J. O., novembre 1923, p. 1334 et suiv.

4. Scelle. *Ibid.*, p. 247.

ce soit une obligation¹, préféra suspendre la demande pour permettre aux gouvernements entre lesquels une divergence avait surgi de trouver une entente. Ainsi, le Conseil, craignant une responsabilité, laissa s'introduire une pratique qui ne pouvait être que néfaste aux droits des minorités que le Conseil doit protéger. A juste titre M. Scelle constate que « cette pratique correspond à un véritable dessaisissement très net de compétence, ce qui est certainement contraire au droit positif ». Et il demande « comment soutenir après cela qu'il n'y a pas litige entre deux États et que le Conseil seul est saisi de l'affaire ? Comment donner aux minorités confiance dans une institution que ses fondateurs ont voulu objective et soustraite aux considérations politiques, ainsi qu'il ressort de la lettre de Clemenceau à M. Paderewski ! Le but du système légal nous paraît nettement méconnu² ». Il est vraiment regrettable que la compétence du Conseil soit exercée contrairement au statut des minorités. Malgré les déclarations successives des membres du Conseil les plus éminents, comme Briand, qui déclara que « les droits des minorités sont sacrés³ », de Lord Robert Cecil que « le Conseil a le devoir de protéger les minorités et n'a pas le droit de permettre que leurs intérêts servent comme élément dans la négociation entre les gouvernements⁴ ; » par M. Motta, rapporteur de la Sixième Commission, que « le problème des minorités appartient à la catégorie de ceux qui sont susceptibles d'affecter la paix du monde⁵ ; » et tant d'autres qui ont

1. Scelle. *Ibid.*, p. 247.

2. Scelle, *Ibid.*, p. 247.

3. Pub. de la Société des Nations I. B. *minorités*, 1931, p. 99.

4. *Ibid.*, p. 54.

5. *Ibid.*, p. 246.

tenu un langage pareil, les minorités ont été, disons-le franchement, déçues dans leur espoir en la Société des Nations. « Le régime des Minorités n'a pas rempli l'espoir qu'on mettait en lui. Les minorités n'ont pas obtenu une complète et efficace protection ¹. »

Certes, nous en convenons, les traités des minorités présentent des lacunes ; mais le Conseil, au lieu de combler ces lacunes, n'a fait que déformer, obscurcir le système. Un système, par lui-même, n'est ni bon, ni mauvais. Le résultat qu'il peut donner dépend de ceux qui sont chargés de son application. Il est vain de vouloir rejeter les responsabilités d'un fiasco sur le système lui-même. Qu'on ne vienne pas nous dire que le Conseil avait fait son devoir ; que sa tâche est ingrate et difficile et, par conséquent, qu'il est obligé de tenir compte des réalités.

A notre avis, cette réalité exige, justement, une procédure claire et efficace et l'application stricte des obligations minoritaires. Ce n'est pas cela que le Conseil a fait : « La jurisprudence générale du Conseil ne nous paraît pas juridiquement correcte. Le Conseil est tenu de faire appliquer les traités et sa compétence est fonctionnelle et par conséquent liée. Il n'a pas le rôle de médiateur qu'il s'est attribué. Sans dire qu'il a une compétence juridictionnelle, nous dirons qu'elle est hiérarchique, et celle-ci ne comporte pas la faculté de dispenser les gouvernements liés par les traités de l'application du droit ². »

Dans son rapport, M. Adatei ³ déclare que « le seul devoir qui incombe à la Société des Nations est de veiller à l'exécution desdites obligations... »

1. Politis. *Le problème des minorités*, E. Int. 1. 1. 35 n° 33, p. 10.

2. Seelle. *Id.*, pp. 240-246.

3. Rapport Adotei. I. B. I. *Minorités* 1934, p. 450 et suiv.

Le Conseil ne peut intervenir que si l'un de ses membres prend l'initiative sous sa propre responsabilité et invoque l'assistance du Conseil en sa qualité de garant... En conséquence, c'est aux États membres du Conseil considérés individuellement qu'il incombe de veiller à l'exécution des traités... »

Il est difficile, sinon impossible, à un membre du Conseil de remplir cette tâche que les résolutions du Conseil lui ont attribuée. Peut-on permettre à un membre du Conseil, en vue de se rendre compte si les dispositions des traités sont exécutées, de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un État minoritaire ? Certainement non. Alors, il nous est impossible de concevoir comment se fera ce contrôle par un Membre du Conseil ! Qu'advient-il de la protection collective ! Nous comprenons bien qu'on a désiré ménager la susceptibilité des États minoritaires. Nous comprenons bien que ces États, en raison de la non-généralité du système, veulent restreindre le pouvoir du Conseil en ce qui les concerne. Cependant, il y a, au-dessus de l'honneur de ces États, les dispositions des traités et le Conseil n'a pas le droit ni le pouvoir de se dérober. Étant donné le système minoritaire pratiqué par le Conseil de la Société, il n'est pas étonnant que les résultats aient été médiocres et décevants. L'indifférence du Conseil concernant les minorités a poussé ces dernières vers un désespoir inquiétant. Voyant que leurs droits sont violés ouvertement, sans que la Société des Nations daigne les protéger, elles se sont lancées dans une lutte ardente contre les États oppresseurs. Il est vraiment regrettable de constater aujourd'hui, lorsque les droits des minorités sont proclamés « sacrés » que la politique de l'assimilation violente soit tolérée par la communauté internationale. Et comme la violence provoque la violence, une

lutte, présentant souvent un caractère aigu est ouverte entre les États minoritaires et les minorités dans l'Europe Centrale et Orientale. Cette lutte présente un danger grave pour la paix.

Nul doute que la procédure actuelle soit loin de donner une solution satisfaisante du problème. Tant que la compétence du Conseil restera politique et que le droit de saisir le Conseil appartiendra aux seuls Membres du Conseil, une procédure efficace est difficile. Comme le remarque justement l'honorable juriste et homme politique, M. Politis ¹ « les problèmes minoritaires n'ont pas été seulement obscurcis par la passion politique. Ils ont été déformés par la complaisance indulgente des États membres du Conseil vis-à-vis des gouvernements incriminés et par leur attitude d'indifférence à l'égard des minorités. » Et encore « Ils ont préféré souvent les compromis et les marchandages diplomatiques à la claire affirmation des droits garantis par les traités. Ils se sont plus généralement gardés d'engager leur responsabilité en usant du droit de saisir le Conseil toutes les fois qu'ils n'y étaient pas poussés par intérêt direct ou une ambition propre. » Ce jugement, d'un homme politique qui, de près, est mêlé aux organes de la Société des Nations, ne peut qu'augmenter notre scepticisme dans l'attitude que le Conseil avait adoptée pour remplir ses devoirs, en vue de protéger les minorités.

4^o *La compétence de l'Assemblée.* — Puisque les textes des traités des minorités nous parlent de la garantie de la Société des Nations, on se demande si l'Assemblée est compétente en matière de protection des minorités. En

1. Politis. *Le problème des Minorités, Esprit Intern.*, 1. 1. 35, n° 33, p. 10.

outre, les questions concernant la protection des minorités de race, de langue ou de religion, sont de celles qui sont susceptibles de troubler la paix, et par conséquent, elles intéressent la Société des Nations dans son ensemble, donc l'Assemblée.

Cependant les États minoritaires se sont opposés à cette interprétation prétendant que seul le Conseil est compétent. C'est à lui d'intervenir lorsqu'il y a infraction ou danger d'infraction. Le Conseil s'est rallié à cette interprétation et l'Assemblée s'est inclinée. Cette attitude a été expliquée par deux faits : en premier lieu, la compétence exclusive du Conseil est basée sur des traités particuliers et non en vertu du Pacte ; en deuxième lieu, ces traités ont créé à la charge de certains États des obligations spéciales au sujet desquelles ils n'ont accepté que le contrôle du Conseil.

Par conséquent, toute la procédure par laquelle s'exerce la garantie internationale est l'œuvre du Conseil.

Cependant, il est un cas où la compétence de l'Assemblée est indiscutable : c'est lorsqu'on se trouve devant un cas grave, capable de troubler la paix du monde. En ce cas, l'Assemblée est compétente en vertu de l'article 11 du Pacte. Car le rôle de l'Assemblée est de maintenir la paix. Et lorsque celle-ci est menacée même par une infraction grave à l'encontre des dispositions minoritaires, l'Assemblée pourrait être saisie. Certains États ont essayé, invoquant l'article 11 du Pacte, de saisir l'Assemblée (Albanie-Grèce). En 1928, le Gouvernement albanais adressa une requête à la Société des Nations concernant la protection des minorités, et basée sur l'article 11 du Pacte. Le Conseil désigna un comité, comprenant MM. Adatci, Chamberlain et Zaleski, pour examiner la requête et pré-

senter un rapport. A la séance du 9 juin 1928, le rapport fut présenté et adopté par le Conseil. La requête du Gouvernement albanais fut rejetée pour les raisons suivantes : 1° Le système de la protection des minorités institué par les traités a pour but d'empêcher que le différend revête un caractère d'un différend entre nations et de garantir les États possédant des minorités contre l'immixtion d'une autre Puissance dans leurs affaires intérieures ; 2° L'article 11 du Pacte ne devrait être invoqué que dans les cas graves qui suscitent le sentiment que sont intervenus des faits qui pourraient effectivement menacer le maintien de la paix entre nations.

On irait donc à l'encontre de l'un des buts principaux du système de la protection des minorités et l'on violerait l'esprit même d'une partie importante des traités si l'on considérait comme normal de faire appel au Conseil sur la base de l'article 11 du Pacte, au lieu de recourir à la procédure ordinaire des minorités.

Tel est le principe posé par cette résolution. Sauf dans les cas graves susceptibles de menacer la paix entre nations, auxquels cas l'Assemblée peut être saisie, c'est la procédure ordinaire qui doit être employée pour saisir le Conseil¹. Cependant, si l'Assemblée n'a pas la compétence en ce qui concerne la garantie des droits minoritaires, cela ne l'empêche pas de s'occuper de cette question et d'exprimer certains désirs que « le Conseil veuille bien l'examiner. » Plusieurs résolutions ont été votées par l'Assemblée concernant la protection des minorités. Avant la résolution de 1923, les pétitions et les informations ont été communiquées également aux membres de l'Assemblée.

1. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations. 15 juillet 1928. pp. 198-211.

Toutefois à la demande de certains États minoritaires, le Conseil, par la résolution de 1923, avait restreint cette communication aux seuls membres du Conseil. L'Assemblée s'est inclinée devant cette décision, en émettant « des regrets » et l'espoir que les États intéressés donneront le consentement que les pétitions et les observations du Gouvernement soient communiquées aux membres de l'Assemblée si ces États le demandent ¹.

D'autre part, M. Scelle croit que « lors de ce cas exceptionnel, l'Assemblée est compétente dans deux directions ; d'abord pour le rapport annuel (peut critiquer le travail du Conseil et du Secrétariat et leur adresser des recommandations) ; en second lieu, en vertu de l'article 19 du Pacte, l'Assemblée pourrait également, dans les conditions spéciales d'application de cet article, se prononcer pour la révision des traités des minorités, la conseiller aux États minoritaires sauf, en ce cas, le droit du Conseil de contrôler cette révision et de l'accepter à la majorité des voix ². »

En effet, l'article 11, al. 2 du Pacte dit : « Tout membre de la Société des Nations a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et menacer la paix ou la bonne entente entre les nations dont la paix dépend. » Il est clair qu'ici le terme « affecter les relations » prend une importance considérable en ce qui concerne la protection des minorités. Car nul doute que la question de la protection des minorités est de celles qui sont susceptibles d'affecter ou de troubler la bonne entente entre les nations.

1. V. Rapport de la 6^e Commission adopté par l'Assemblée le 21 septembre 1922.

2. Scelle. *Ibid.* p. 202.

Cette importance souvent méconnue ou niée par les États comme forme de procédure en matière de protection des minorités, naturellement dans l'hypothèse où les faits demandés par l'alinéa 2 se présentent, pourrait offrir des garanties plus efficaces que la procédure ordinaire.

D'autre part, si cette condition « toutes circonstances de nature à affecter les relations ou la bonne entente » est remplie, et une infraction grave au droit des minorités peut certainement constituer une telle « circonstance » — le deuxième alinéa de l'article 11 ne peut seulement fonctionner comme une procédure en matière de minorités, à côté de la procédure normale prévue par les traités des minorités, mais même — et voilà sa grande importance souvent ignorée — la procédure de l'article 11 est unique là où il s'agit des minorités, en faveur desquelles il n'existe pas de traités spéciaux ¹.

La même opinion est partagée par M. Fauchille ² d'après lequel la procédure de l'article 11 peut être exercée chaque fois que la bonne entente entre les nations pourrait être troublée.

5° *La compétence de la Cour permanente de Justice Internationale. La phase juridictionnelle.* — La C. P. J. I., à notre avis, aurait pu jouer un rôle de premier ordre en matière de protection des minorités. Malheureusement, en cette matière, son rôle est complètement effacé. Sans doute, d'après les traités « lorsqu'un différend surgit entre l'un des membres du Conseil et l'État intéressé, sur une question de droit ou de fait, concernant les dispositions des traités des minorités, la C. P. J. I. peut être saisie à la

1. Joseph Kunz. *Le Pacte de la Société des Nations*, Ac. Dr. Intern., 1932, livre 39, p. 698.

2. Fauchille. *Op. cit.*, 661.

demande de l'autre partie », « la décision de la Cour Permanente de Justice Internationale sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 14 du Pacte ». En réalité cette compétence de la C. P. J. I. est entravée pour les raisons suivantes :

En premier lieu, l'existence d'une question de divergence ne suffit pas, par elle-même, pour provoquer l'intervention de la Cour. Pour cela il est nécessaire qu'un des Membres du Conseil se décide à saisir la Cour. Donc l'État membre du Conseil doit intervenir contre un autre État, lorsque celui-ci se refuserait de se conformer à une recommandation du Conseil.

Par conséquent l'affaire une fois portée devant la Cour devient un litige entre deux gouvernements, l'intéressé et celui qui agit comme membre du Conseil.

D'autre part, la Cour ne peut pas refuser de statuer, sa compétence étant liée ¹. Ici il y a litige entre deux États. Or, si théoriquement cela pourrait se concevoir, dans la pratique c'est déjà moins possible. Comme le remarque justement M. Politis : « il n'est pas dans les usages actuels qu'un gouvernement engage un procès contre un autre gouvernement lorsque ses propres intérêts ne sont pas directement en jeu ² ».

En second lieu, contrairement aux dispositions des traités des minorités, le Conseil s'efforce d'ignorer la Cour Permanente de Justice Internationale et de laisser aux gouvernements le soin de régler le litige à l'amiable. Cette attitude du Conseil amena même l'Assemblée à recommander au Conseil « qu'en cas de divergence entre l'un

1. Scelle. *Ibid.*, p. 248.

2. Politis. *Le problème des Minorités Esprit International*, 1^{er} janvier 1935, n° 33, p. 9.

de ses membres et l'État intéressé de saisir sans délai inutile la Cour permanente de Justice Internationale ¹ ».

Malheureusement, malgré cette recommandation, cette pratique regrettable n'avait pas changé. Il n'est pas étonnant donc que la Cour, à notre connaissance, n'ait rendu qu'un seul arrêt d'une certaine importance.

Dans cet arrêt (arrêt n° 12) la Cour déclare : « que l'attention des traités des minorités est sans doute de tarir une source dangereuse d'oppression, de récriminations et de conflits, et d'empêcher les haines des races et des croyances de se manifester ; de protéger les situations acquises au jour de la conclusion, en plaçant les minorités d'aujourd'hui sous la protection impartiale de la Société des Nations ² ».

Un progrès énorme serait réalisé lorsque le droit de saisir directement serait reconnu aux minorités. Malheureusement encore aujourd'hui la majorité des juristes se refuse à reconnaître les minorités comme sujets du droit international. Certes par les traités de paix on a posé certains principes humanitaires, mais juridiquement la défense de l'individu internationalement n'est pas organisée, il n'a pas le pouvoir de former une réclamation devant un tribunal international ni contre son propre État, ni contre un état étranger. Dans tous les cas il doit s'adresser à son État, si ses droits sont lésés par un gouvernement étranger, pour porter l'affaire devant un tribunal international. C'est ainsi que dans le cas de la protection des minorités, ce droit n'est reconnu qu'aux seuls membres du Conseil. Et comme il est rare qu'un membre du Conseil se décide à se porter accusateur d'un État apportant l'affaire devant

1. Résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922.

2. Recueil des Avis consultatifs, série B. n° 6, p. 25.

la Cour, l'activité de celle-ci en ce qui concerne la protection des minorités est très limitée.

Il serait donc désirable que dans un avenir plus ou moins prochain on reconnaisse aux minorités le droit de s'adresser directement à la Cour pour demander la réparation de leurs intérêts lésés. D'ailleurs ce but sera atteint par l'attribution de la qualité de sujet du droit international à l'individu. Cette attribution serait d'un intérêt particulier pour les minorités nationales ou religieuses, obligées de se retourner contre les autorités de leur propre État.

« Le moyen le plus efficace pour assurer la défense des minorités consisterait à confier les solutions de ces difficultés à des tribunaux internationaux, devant lesquels l'individu lésé dans ses droits pourrait lui-même jouer le rôle de partie — obtenir la cassation de l'acte de souveraineté de son propre état, contraire au droit, et éventuellement aussi une indemnité ¹. »

En outre, le Conseil peut demander à la Cour Permanente un avis consultatif ; cependant, ici, l'action du Conseil est paralysée par la règle de l'unanimité. En effet, d'après la pratique, une décision à l'unanimité du Conseil est nécessaire pour s'adresser à la Cour en vue de demander un avis consultatif et pour qu'il y ait unanimité, la voix de l'intéressé est nécessaire, d'après l'article IV, al. 5, du Pacte. D'après cet article, lorsqu'une question est portée devant le Conseil intéressant un État qui ne fait pas partie du Conseil, l'article 4, al. 5, déclare que cet État doit être invité à siéger au Conseil et à avoir les mêmes droits que les membres réguliers.

Ainsi la règle de l'unanimité rend très difficile l'exercice

1. Hans Kelsen. *Théorie générale du Droit International public*, Acad. du Dr. Intern., 1932, livre 42, p. 168.

du droit du Conseil et ce n'est que dans des cas très rares qu'il s'est adressé à la Cour pour demander un avis consultatif.

Nous ne pouvons que citer les paroles prononcées par M. Motta (délégué suisse) à la séance de l'Assemblée du 21 septembre 1922 : « il est clair qu'un État membre du Conseil, quelle que soit sa bonne volonté, quelque soit son souci des responsabilités, quel que soit son esprit libre et généreux, n'ira pas de gaieté de cœur réclamer contre un autre État, membre lui aussi de la Société des Nations. Et pourtant il est préférable que les différends soient portés le plus souvent devant la Cour. Ainsi nous aurons la garantie que cette question recevrait non plus une solution politique, mais strictement juridique ¹.

1. Pub. de la Société des Nations. J. B. *Minorités*, 1931, p. 246.

TROISIÈME PARTIE

Dans les pages suivantes, nous allons traiter de l'application des différentes stipulations des traités des minorités en Europe Centrale et Orientale.

Les États signataires de ces traités sont : la Bulgarie, la Hongrie, l'Autriche, la Grèce, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. D'autre part, l'Albanie est soumise aux mêmes engagements par la déclaration qu'elle a faite devant la Société des Nations.

Il ne nous est pas possible, ici, faute de place, d'examiner pour chaque État, les lois en vigueur se rapportant à la protection des minorités. Nous nous permettons de suivre une méthode différente. Pour chacun des droits reconnus aux minorités par les traités, nous montrerons de quelle manière les États se sont efforcés de remplir leurs obligations envers chaque minorité. Tous ces États possèdent un nombre plus ou moins considérable de populations minoritaires. L'importance du problème minoritaire, en ce qui concerne cette partie de l'Europe, ne devrait échapper à personne. Les luttes séculaires de ces nationalités sont loin d'être apaisées. Il est certain que le but des auteurs des traités n'a pas été atteint, puisque depuis la signature de ces traités les minorités continuent à protester contre le régime qui leur est appliqué. Les causes de cet état de choses sont :

Premièrement les États minoritaires supportent difficilement les obligations qui leur ont été imposées par les

traités, en les considérant comme une atteinte à leur souveraineté.

Deuxièmement les minorités n'ayant pas trouvé une protection efficace auprès de la Société des Nations, ont riposté à la politique d'assimilation en s'appuyant sur leurs États d'origine.

D'où des conflits violents qui troublent la bonne entente entre les peuples et menacent la paix de l'Europe.

Toutefois, nous devons ensuite examiner la situation des minorités bulgares dans les États limitrophes de la Bulgarie. Cette question a troublé et trouble encore la paix ; elle a même failli provoquer par deux fois des conflits entre les États balkaniques.

Nous examinons cette question à part, du fait qu'elle ne concerne pas l'application des droits minoritaires, mais la non-reconnaissance de minorités. En effet, deux États balkaniques, la Grèce et la Yougoslavie, se refusent à donner satisfaction aux populations bulgares relativement à l'application des stipulations minoritaires, sur leurs territoires respectifs.

Cet état de choses a déterminé le développement d'une lutte permanente entre l'élément bulgare et les Gouvernements de Belgrade et d'Athènes. Il est à craindre que cette situation ne puisse durer sans provoquer un jour des conflits dont on ne peut prévoir l'étendue.

Par conséquent, nous diviserons cette partie en deux chapitres.

Dans le premier chapitre, nous exposerons de quelle manière la protection des minorités a été appliquée dans les États d'Europe Centrale et Orientale.

Dans le second chapitre, nous étudierons la situation des minorités bulgares dans les États Grec et Yougoslave.

Après un tel examen, nous verrons la situation qui en résulte et les modifications qu'il serait nécessaire d'apporter à la protection actuelle des minorités.

Les problèmes qui se présentent au sein des États ne sont pas nécessairement des problèmes internes. Le problème des nationalités intéresse aussi bien la communauté internationale que les États eux-mêmes.

Dans le passé, la question des nationalités avait constamment troublé la paix. Le régime octroyé aux minorités par les traités de paix devait mettre fin à cette situation, en permettant aux minorités de sauvegarder leurs droits et de conserver leurs particularités caractéristiques, tout en restant loyales envers leur nouvel État.

La pacification de l'Europe ne sera possible que lorsqu'une solution satisfaisante aura été trouvée au problème minoritaire dans son ensemble.

Protéger les uns, laisser les autres en lutte continuelle avec les majorités de leurs États respectifs, est un procédé peu recommandable.

CHAPITRE PREMIER

L'APPLICATION DES CLAUSES DES TRAITÉS DE MINORITÉS PAR LES DIVERS ÉTATS

Dès que nous passons des principes abstraits à la pratique, des difficultés énormes surgissent. Si nous examinons la législation intérieure des divers États, concernant le système minoritaire, nous constatons qu'il n'y a pas unité dans son application et que la législation varie suivant les États. Cela est dû aux imprécisions des traités de minorités. Ainsi en définitive l'application des droits minoritaires dépend de la bonne volonté de l'État, de son esprit libéral ou despotique. La plupart des États imbus du principe de l'unification nationale, ont limité les droits des minorités ou les ont complètement méconnus, en essayant d'assimiler les minorités. Il est certain que les traités n'ont pas été intégralement observés par tous les États obligataires. Cependant il est difficile de donner un aperçu exact de la situation. Les statistiques sont contradictoires, suivant qu'elles émanent des minorités ou des États. Aux plaintes des minorités que les États n'ont pas exécuté leurs engagements découlant des traités, ceux-ci ripostent qu'ils ne peuvent aller plus loin sans nuire à l'unité nationale, du fait que le système ne s'applique qu'à certains États.

La mauvaise grâce avec laquelle les traités ont été acceptés laisse préjuger de la façon dont ils sont exécutés ¹. Si les États sont tenus de reconnaître les stipulations sur la protection des minorités comme lois fondamentales, ils ne subissent aucun contrôle et par conséquent peuvent facilement éluder leurs engagements.

En principe général, les constitutions, sauf dans certains États ², ne garantissent que le droit de l'individu et non la minorité en tant que collectivité ou, si l'on préfère, comme fragment de la Nation. Dans beaucoup d'États, certaines questions touchant les droits des minorités sont réglées par des décrets peu clairs pouvant être interprétés différemment par les autorités administratives, suivant les régions.

Il n'est pas dans notre intention d'examiner d'une manière complète chacun des droits minoritaires dans les États qui nous intéressent. Nous avons pour but de donner un schéma de la législation intérieure de divers États. Il est de notre devoir aussi de présenter certaines critiques des minorités et les doléances de certains États.

TCHÉCOSLOVAQUIE.

Nous commencerons par l'État qui a une législation des plus libérales sur la protection des minorités.

D'autre part, du fait que le nombre de minorités est très élevé et qu'une masse compacte de plusieurs millions d'Allemands se trouve à l'intérieur de son État, la Tchécoslovaquie se décida à résoudre la question d'une manière conforme à ses intérêts et ceux des minorités.

1. David Erdstein. *Le statut juridique des Minorités en Europe*, Paris, 1932.

2. Constitution autrichienne. (art. 8).

Dès avant la formation de l'État tchécoslovaque, son futur chef, M. Masaryk, écrivait :

« L'histoire nous montre que le chauvinisme a toujours conduit les États à leur perte. »

« Toutes les minorités doivent être assurées d'une existence nationale. »

« Toutes les minorités doivent avoir leurs écoles primaires et secondaires. »

« Il va de soi que les minorités ont le droit de prétendre à la liberté de leur vie nationale et à une part dans l'administration de l'État, proportionnelle à leur importance ¹. »

Les articles concernant les droits minoritaires (128-134) de la Constitution, disposent que les droits politiques, civils, fonctions et honneurs, le libre usage d'une langue dans les relations privées, commerciales ou religieuses, ne peuvent dépendre d'une nationalité, race, religion ou langue déterminée.

De même le droit de fonder des institutions sociales, d'instruction ou de charité, de les diriger ou de les administrer, ne peuvent dépendre de la race, langue ou religion.

Cependant l'alinéa 128 ajoute : « Les nationaux tchécoslovaques ont le droit de jouir des privilèges désignés ci-dessus, seulement dans les limites des lois générales, et que le droit de se servir de n'importe quelle langue ne doit pas porter préjudice aux droits accordés aux organes de l'État dans les termes des lois existantes ou des lois qui pourraient être adoptées à l'avenir pour des raisons d'ordre public, pour le salut de l'État ou pour assurer l'exécution efficace du contrôle. »

Toutefois, malgré cette sous-condition imprécise, la

1. Masaryk. *Mémoires*, p. 407 et suiv.

constitution tchécoslovaque englobe largement les droits des minorités.

Par ailleurs, le régime scolaire est réglé par la loi du 3 avril 1929. L'article 1 est ainsi conçu :

« Une école primaire nationale obligatoire peut être établie dans toutes les communes dans lesquelles il y a au moins quarante enfants (moyenne normale) susceptibles de fréquenter l'école, s'il n'y a pas dans la commune une école publique ayant comme langue d'enseignement la langue maternelle de ces enfants. »

« En ce qui concerne l'ouverture d'une école primaire supérieure, il est nécessaire qu'une école primaire élémentaire soit fréquentée par au moins quatre cents enfants. La loi est libérale certes. Mais on peut se demander ce qui arriverait si dans le premier cas il n'y avait que 39 élèves, et dans le second 399 ? Il est vrai que l'article 5 permet au Ministre de l'Instruction publique, pour des motifs sérieux, d'autoriser l'ouverture d'une telle école même pour un nombre inférieur d'élèves.

La loi du 29 février 1920, très libérale, règle l'usage de la langue. De plus cette loi est déclarée comme faisant partie de la Constitution.

La langue officielle est le tchèque. Toutefois, dans les régions où il y a 20 p. 100 de minorités, les Tribunaux et les autorités administratives sont tenus de recevoir et de répondre aux demandes et requêtes qui leur seraient adressées par des minorités dans leur langue maternelle. Dans le cas où un récent recensement ferait ressortir que les minorités ne représentent plus 20 p. 100, les autorités administratives seraient dispensées de cette obligation. Le cas s'est présenté en ce qui concerne les minorités hongroises en Tchécoslovaquie.

Vers la fin de septembre 1933, en effet, l'Office provincial de Pozsony informa les villes de Bratislava et Kassa que la population hongroise ne représentant respectivement que 16,2 et 18 p. 100 de la population totale de ces villes, aux résultats du recensement de 1930, elle ne pouvait plus prétendre aux droits relatifs à l'usage de leur langue que le décret de 1926 ¹ assure aux minorités dans l'administration communale autonome.

En effet, un arrêté communal du 2 février 1926 (n° 47) ordonne aux Tribunaux et administrations situés dans une circonscription dont les deux tiers des citoyens appartiennent à la même minorité, d'employer la langue minoritaire seule dans les audiences, procès-verbaux, etc...

Ainsi, le système, très libéral en principe, se présente très élastique, suivant que l'État poursuit ou non, une politique d'assimilation.

En ce qui concerne la Tchécoslovaquie, rendons lui l'hommage d'avoir fait un effort appréciable pour donner satisfaction aux minorités sur son territoire.

BULGARIE

La Bulgarie s'est donné pour tâche d'appliquer strictement les stipulations sur la protection des minorités, désirant donner un exemple aux États possédant des minorités bulgares. Cependant, il faut remarquer que déjà la Constitution de 1879 contient de nombreuses dispositions en faveur des minorités, notamment le principe de l'égalité complète de tous les citoyens, sans distinction de nationalité ou de religion, fait rare dans les Balkans d'alors ².

1. *Les Minorités hongroises dans les États dits successeurs*, Budapest, 1928.

2. Erdstein. *Op. cit.*, p. 137.

L'article 7 de la Constitution a posé l'égalité devant la loi, de tous les sujets bulgares, sans distinction de race, de religion ou de langue. « Sont sujets bulgares les individus nés en Bulgarie et qui n'ont pas reçu une autre allégeance, ainsi que ceux qui sont nés à l'étranger de parents sujets Bulgares. » Ainsi les membres de minorités sont dotés des mêmes droits que ceux de la majorité.

D'autre part, les articles 73-77 garantissent les libertés nécessaires à tous les ressortissants bulgares, sans distinction.

L'accès des fonctions publiques et professions est ouvert à tous les ressortissants bulgares, aussi bien de la majorité que de la minorité (art. 65, loi 1922).

Le droit d'éligibilité est accordé à tous les membres de la nation bulgare. La seule condition exigée est la nécessité de savoir lire et écrire. Ce n'est d'ailleurs pas une mesure contre la minorité. La minorité turque a été constamment représentée au Parlement bulgare ¹.

En Bulgarie, toutes les nationalités ainsi que toutes les religions ont la possibilité d'avoir leurs écoles propres ; elles peuvent librement se charger de leur organisation, créer des institutions charitables, culturelles, etc... D'après des renseignements publiés par la Direction de la Statistique en 1930, il ressort que plus de vingt-cinq journaux et seize revues ont paru au cours de l'année, en langue autre que le bulgare.

L'article 42 de la Constitution, qui est une reproduction de l'article 79 du Statut de l'église bulgare de 1870, permet aux minorités de jouir d'une grande autonomie dans l'administration de leurs affaires culturelles et religieuses.

1. A. Girard. *Les Minorités religieuses en Bulgarie*, Paris, 1933, p. 138.

Leur liberté ne peut être entravée par aucun organe administratif. Cette autonomie a pris une extension considérable, surtout chez les Musulmans et les Israélites ¹. Partout où vivent au moins quarante familles, les Musulmans peuvent fonder une communauté (décret royal du 23 mai 1919). La communauté est reconnue comme personne du droit public. Elle est représentée par un Conseil élu par les membres qui composent la minorité.

Le Congrès des communautés privées, du 5 septembre 1920, avait voté un statut d'autonomie des Israélites apparenté au statut des Musulmans. Cependant, le projet israélite n'a pas encore été ratifié par le Gouvernement. Cette politique libérale a donné des résultats appréciables.

D'autre part, le Gouvernement bulgare, désirant rendre plus efficace la protection des personnes appartenant à la minorité grecque, avait soumis, en 1924, la proposition suivante à la Société des Nations.

La Bulgarie demande que deux représentants de la Société des Nations, MM. Corfe et Hoover, soient chargés de seconder le gouvernement dans son effort de donner une protection équitable aux minorités grecques.

Ces deux représentants fonctionneront comme un organe consultatif pour les questions des minorités. Ils auront pour but d'établir, par une enquête sur le lieu, les besoins des personnes appartenant aux minorités grecques, et soumettront au gouvernement des rapports sur les mesures à prendre.

En outre, ils auront droit de recevoir des pétitions individuelles ou collectives des personnes appartenant aux dites minorités, si elles se considèrent comme lésées dans

1. Erdstein. *Op. cit.*, p. 137.

leurs droits. Après avoir examiné la pétition, ils donneront leur avis collectif sur la manière dont l'affaire peut être réglée conformément aux stipulations du Traité. Cet avis sera communiqué aux membres de la Commission mixte du gouvernement. Cette procédure ne change en rien la procédure établie par le Conseil de la Société des Nations au sujet des pétitions. Son seul but est de régler le conflit sur place avant d'être porté devant les organes de la Société.

Tous les six mois les deux représentants doivent présenter un rapport au Secrétaire Général de la Société des Nations sur leur activité.

Les stipulations de la présente proposition entreront en vigueur dès qu'elles auront été acceptées par le Conseil de la Société des Nations ¹.

Tel est, dans ses grandes lignes, le contenu de cette proposition. Elle présentait une grande importance et aurait pû donner des résultats intéressants pour le problème minoritaire.

Une pareille proposition a été faite par le représentant du gouvernement grec pour les minorités bulgares en Grèce. Ces propositions ont été acceptés par le Conseil sous forme de protocole. Mais ratifié par le Parlement bulgare, il a été rejeté par l'Assemblée grecque ².

ROUMANIE

Le problème minoritaire présente pour la Roumanie une importance particulière, du fait que le nombre des minorités se trouvant en Roumanie est élevé : 33 p. 100.

1. V. J. O., octobre 1924, pp. 1349-1350-1351.

2. J. O., juillet 1925, pp. 876-877.

La première constatation qui s'impose est que la législation est peu complète sur la protection des minorités.

Il y a eu chez certains gouvernements libéraux le désir de réglementer les droits des minorités et des promesses ont été faites dans ce sens. De plus, un sous-secrétaire a été nommé pour s'occuper exclusivement des questions minoritaires, et une loi générale a été envisagée depuis plusieurs années, mais n'a pas été votée jusqu'à présent.

Pourtant il serait désirable qu'une législation aussi complète que possible soit créée dans l'intérêt des minorités et celui des Roumains eux-mêmes.

En ce qui concerne les écoles professionnelles, c'est le décret du 1^{er} septembre 1919 qui leur est applicable. Ce décret, assez libéral, en théorie, n'a pas, en pratique, donné les résultats attendus, car il était interprété comme imposant à l'évêque l'obligation de posséder les édifices scolaires en toute propriété...

Les écoles primaires sont réglementées par la loi du 24 juin 1924, qui crée une différence entre les Roumains et les individus appartenant à une minorité. Il faut, entre la première et la cinquième classe, qu'une minorité possède dans la circonscription au moins soixante enfants, et entre la cinquième et la septième, au moins quarante, par conséquent cent enfants au minimum. Il suffit d'un nombre moindre, par contre, pour créer une école roumaine.

La réglementation de l'enseignement privé est complétée par l'importante loi du 22 décembre 1925. Des écoles libres peuvent être fondées lorsqu'il y a au moins vingt enfants dans les classes primaires et dix dans les autres. Cependant, les fondateurs doivent être citoyens roumains, et on se rappelle les difficultés que rencontrent les juifs pour se faire reconnaître comme citoyens roumains.

On se souvient que la Roumanie a hésité longtemps à signer les traités des minorités ; elle ressent encore d'ailleurs une animosité contre le système minoritaire, ce qui est regrettable et dangereux même pour la consolidation de l'État roumain.

De plus, ces écoles n'ont pas le droit de délivrer de diplômes, mais seulement des certificats, ayant pour but de constater simplement les progrès de chaque élève¹.

Même, en 1933, des Hongrois se sont plaint devant la Société des Nations de se voir refuser la nationalité roumaine par voix militaire, nonobstant l'inscription sur les registres des ressortissants qui sont nés en Transylvanie².

HONGRIE

La Hongrie est de ces États qui ne peuvent se désintéresser du problème minoritaire, du fait qu'il y a plus de trois millions de Hongrois dans les États limitrophes de la Hongrie. Aussi s'est-elle efforcée de donner une législation très libérale aux minorités se trouvant sur son territoire. Il est vrai que la loi fondamentale réglant l'emploi des langues minoritaires date de 1868. Elle déclare la langue hongroise comme officielle.

Cependant les requêtes présentées aux organes de l'État ou de l'Église, communes ou tribunaux, peuvent être rédigées en langue minoritaire (art. 7).

D'autre part, d'après les articles 2 et 14, les autorités judiciaires, ecclésiastiques et communales, auront le droit de choisir, par simple décision, leur langue de délibération.

1. Erdstein. *Op. cit.*, p. 136.

2. *J. O.*, 1934. Supplément spécial, n° 130, p. 76-78-81-85, Grand débat sur le problème devant l'Assemblée Séance, 22 septembre 1934.

Le Ministre de l'Instruction publique est obligé d'assurer aux minorités habitant en masse certaines régions la possibilité de s'instruire dans leur langue (art. 47).

Depuis la guerre, la législation a été complétée.

Un décret de 1923 donnait des facilités considérables aux minorités dans leurs rapports avec les tribunaux. Un citoyen hongrois appartenant à une minorité pouvait employer oralement et par écrit, en dehors de la langue officielle, sa langue maternelle, du moment que celle-ci était la langue maternelle d'au moins un cinquième de la population relevant de la juridiction dudit tribunal. Les tribunaux devaient, par suite, faire connaître leurs décisions dans une traduction légalisée.

En ce qui concerne l'enseignement, il a fait l'objet de plusieurs mesures législatives.

Un arrêté ministériel du 26 août 1923 est intervenu pour compléter les dispositions de la loi de 1868. Dans les communes où les habitants appartiennent en grande partie à la même minorité, ou dans les communes où il y a au moins quarante enfants appartenant à la même minorité, les autorités compétentes ont le droit d'exiger que la langue de la minorité devienne la langue d'enseignement dans les établissements gouvernementaux et communaux.

Les écoles sont divisées en trois groupes :

1^o Groupe des écoles où l'enseignement est donné en langue minoritaire et le hongrois enseigné comme les autres matières.

2^o Dans le deuxième groupe d'écoles, certaines matières sont enseignées en langue minoritaire (histoire naturelle, physique, chimie, etc...) ; d'autres matières sont enseignées en langue minoritaire et hongroise, à la fois (mathéma-

tiques, écriture, etc...); enfin, certaines autres matières sont enseignées en hongrois seul.

3^o En troisième lieu, dans certaines écoles, le hongrois est la langue d'enseignement et la langue minoritaire est enseignée comme matière.

YUGOSLAVIE

L'État Serbe-Croate-Slovène s'est vu attribuer des territoires considérables par les traités de paix. Le nombre de minorités nationales est de 26 p. 100 de la population totale.

Dans son ensemble, la législation yougoslave sur la protection des minorités n'est pas très satisfaisante. Elle a plutôt tendance à restreindre les droits des minorités.

Certes, la Constitution de Vidovdan de 1919 contenait dans son ensemble des règles conformes aux stipulations des traités. Toutefois, certains articles ne reproduisent pas exactement les clauses minoritaires. Ainsi, l'article 4 n'est pas très précis. Il stipule : « Tous les sujets de l'État sont égaux devant la loi ; les autorités accorderont une protection égale à tous leurs sujets. » On peut dire que ce n'est pas la reproduction exacte de l'article 7 du traité de S^t Germain.

D'autre part, l'article 12 de la Constitution nous dit que la jouissance des droits civils et politiques est indépendante de la confession, et il ne parle pas de la nationalité (race) et de la langue, tandis que tous les traités disposent que la jouissance de ces droits est indépendante de la nationalité, de la confession et de la langue. Il y a là une imprécision qui peut nuire aux minorités.

De son côté, l'article 16 déclare que « ... l'instruction publique ne regarde que l'État... »

Au contraire, l'article 8 du traité stipule que les ressortissants serbes, croates, slovènes appartenant à des minorités ethniques, de religion, ou de langue, jouiront du même traitement et des garanties de fait et de droit que les autres ressortissants serbes, croates et slovènes. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leur gré des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec la liberté d'y faire usage de leur langue et d'y exercer leur religion. On peut dire de même des articles 19 et 43.

Malgré ces défauts, la Constitution de Vidovdan permettait aux minorités d'espérer que leurs droits seraient respectés. Toutefois, il ne semble pas que le Gouvernement se soit beaucoup inspiré de cette Constitution, si l'on veut se rappeler que les inscriptions publiques en langue minoritaire sont interdites en Yougoslavie, ce qui est contraire à l'article 7 du traité ¹.

D'ailleurs, la Constitution de Vidovdan, fut abrogée en 1929 et remplacée par la Constitution de 1931, qui est plutôt hostile aux minorités ².

Ainsi l'article 3 déclare que la langue officielle du royaume est la langue serbe-croate-slovène, sans garantir aux minorités l'emploi de leur langue maternelle.

Ensuite, cet article interdit la création ou la formation, non seulement de partis politiques, mais aussi de toutes associations d'éducation physique sur une base régionale, raciale ou confessionnelle. Il y a ici non conformité avec les stipulations de l'article 8 du traité...

Cependant, le plus significatif, le plus préjudiciable, est

1. Erdstein. *Op. cit.*, p. 130.

2. Erdstein. *Op. cit.*, p. 130.

l'article 6, rédigé en vue de déterminer les tendances de l'enseignement. Il est ainsi conçu :

« Outre les écoles publiques de l'État, peuvent être admises des écoles privées, dans les limites de la loi, » et surtout « toutes les écoles sont tenues de donner une éducation morale et de développer la conscience civique, dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse. » Certes, l'unité est l'un des buts primordiaux de l'État. Cependant, cette tendance ne doit pas être contraire aux droits légitimes des minorités qui se désintéressent complètement des visées centralistes ou fédérales, à condition que leurs droits soient respectés.

Il y a un autre fait qui est contraire à la pratique internationale, d'après laquelle la nationalité de l'enfant est déterminée par les parents.

En Yougoslavie, d'après une circulaire ministérielle de 1925, ce ne sont pas les parents, mais les autorités scolaires qui indiquent la nationalité *d'après le nom du père*. Par conséquent, tous les abus sont possibles de la part des autorités. D'ailleurs, toutes les questions intéressant les minorités de race ou de langue ont été réglées pour la plupart par des décrets, et ne représentent donc pas une garantie suffisante d'impartialité. Il est vrai qu'une loi générale du 5 décembre 1929 a été votée sur l'enseignement primaire, mais elle n'améliore en rien la situation des minorités.

D'après l'article 45, dans les localités où habite une population considérable de citoyens de langue *étrangère*, on ouvrira des sections spéciales dans les écoles ordinaires, le nombre des enfants ne devant pas toutefois être inférieur à trente. Une première remarque : cet article assimile les langues minoritaires aux langues étrangères, ce qui est contraire aux engagements découlant des traités. Ensuite,

il envisage la création de sections, mais non d'écoles minoritaires distinctes. Par conséquent, il n'existe pas d'écoles minoritaires publiques. De plus, l'enseignement privé n'est autorisé que dans des cas exceptionnels (art. 49), par exemple pour les enfants habitants des phares, des îles, des observatoires, etc..., où il n'y a pas d'écoles publiques.

Sans nous arrêter plus longtemps sur la Yougoslavie, il ressort que les droits des minorités ne peuvent pas trouver une protection efficace dans l'état actuel de la législation.

AUTRICHE

Dans l'État autrichien, le nombre des minorités est de peu d'importance, et on peut le fixer à 160.000 environ, pour la plupart des Tchèques et Yougoslaves.

De ce fait, la législation autrichienne sur la protection des minorités est presque inexistante. Dans son article 149, la Constitution déclare les dispositions du traité de Saint-Germain, concernant les droits minoritaires, comme lois constitutionnelles.

Par l'article 8, l'Allemand est déclaré comme langue d'État. Toutefois, les droits linguistiques des minorités sont garantis par des lois fédérales. Cependant ces lois n'ont jamais été votées.

Les minorités ont droit d'autonomie culturelle. On peut noter que, jusqu'à présent, aucune plainte n'a été portée par des minorités contre l'État autrichien, relativement à un empiètement sur leurs droits.

TURQUIE

Avant la grande guerre, l'Empire Ottoman était le premier État qui s'est vu imposer la protection des mino-

rités chrétiennes. Il était, par conséquent tout naturel que, les Principales Puissances appliquent à la jeune République turque le nouveau système de protection. C'était le traité de Sèvres qui imposait à la Turquie les engagements sur la protection des minorités de race, de langue ou de religion. Ces obligations par certains côtés ont été plus rigoureuses que celles des autres États minoritaires. Toutefois le traité de Sèvres n'est jamais entré en vigueur et fut remplacé par celui de Lausanne du 26 septembre 1924.

D'après l'article 42 de ce traité, le Gouvernement turc s'engage à prendre à l'égard des minorités non musulmanes, en ce qui concerne le statut familial ou personnel, toutes dispositions permettant de régler ces questions selon les usages de ces minorités ; ensuite l'élaboration de ces dispositions est confiée à des commissions spéciales, composées en nombre égal de représentants du Gouvernement turc et de chacune des minorités intéressées. En cas de divergence sur une question quelconque, la Société des Nations et le Gouvernement d'Ankara, nommeront, d'un commun accord, un surabitre choisi parmi les jurisconsultes européens.

Si sous le régime ottoman les populations chrétiennes ont été souvent brutalisées et persécutées, il faut convenir qu'en même temps elles jouissaient de droits très larges en ce qui concerne la religion, l'emploi de la langue et l'enseignement. On pouvait espérer qu'après la chute de l'ancien régime et la proclamation de la République libérale, la situation des minorités se trouverait améliorée. En effet, les réformes entreprises par les gouvernements républicains ont été inspirées d'un esprit très démocratique. L'abolition du califat, par conséquent séparation de l'Église avec l'État ; l'introduction du Code Civil suisse ; reconnais-

sance à tous les citoyens sans distinction de race ou de religion de droits égaux. Ces réformes devaient avoir pour but la suppression de l'inégalité qui existait sous le régime ottoman entre les chrétiens et les turcs.

Après ces réformes, le gouvernement d'Ankara prétendit que les minorités sont suffisamment protégées par la législation antérieure et n'ont nullement besoin d'un statut familial ou personnel prévu par le traité. Certes, certaines minorités ont renoncé spontanément à ce droit, mais on peut se demander s'il n'y a pas eu de pression ? Ainsi si la législation turque reconnaît aux minorités le droit d'élection, celles-ci n'ont jamais eu jusqu'à présent de représentants à l'Assemblée Nationale. De même, les emplois administratifs sont fermés aux ressortissants appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion.

Pour la langue, la loi de 1927 déclare le turc comme langue officielle et doit être seule employée devant l'administration, les tribunaux, etc. Même dans les écoles minoritaires, l'enseignement de la langue officielle est obligatoire. On peut donner la statistique suivante sur le nombre des minorités en Turquie : Grecs 170.000 habitant Constantinople, grecs que la convention turco-hellénique sur l'échange obligatoire de la population avaient épargnés. Arméniens 75.000 ; Kurdes 100.000 ; Bulgares 50.000 ; puis viennent les juifs, albanais, etc.

Nous sommes obligés de constater que la Turquie poursuivant une politique d'unité nationale, d'ailleurs fort compréhensible, n'a pas toujours respecté les droits des minorités.

GRÈCE

En ce qui concerne la Grèce, largement agrandie par les traités de paix, le problème des minorités n'a pas trouvé une solution satisfaisante. C'est le traité de Sèvres de 1920 qui a imposé à l'État hellénique les clauses sur la protection des minorités. Par la résolution du Conseil du 26 septembre 1924 ces stipulations ont été placées sous la garantie de la Société des Nations.

Une première constatation s'impose. Pendant longtemps le gouvernement d'Athènes n'avait pris aucune mesure pour assurer aux minorités la jouissance de leurs droits. Ainsi dans un discours devant le Conseil de la Société des Nations le 19 juin 1925, le représentant grec déclara que son gouvernement avait pris des dispositions de nature à assurer l'exécution des obligations minoritaires dès le commencement de l'année scolaire 1925 ¹. Il n'existe aucune législation d'ensemble sur le problème minoritaire et de ce fait il n'y a pas d'unité dans le traitement des différentes minorités. Des difficultés ont surgi à propos de minorités bulgares qui se plaignaient de l'attitude du gouvernement grec. Dans une note adressée par le Ministre de l'Instruction publique au Ministre des Affaires étrangères, celui-ci reconnaît que son Gouvernement n'avait pris aucune mesure pour faciliter l'enseignement dans la langue des populations slavophones, comme l'article 9 du traité l'exige. Mais si de pareilles dispositions n'existent pas encore, il promet d'insérer au budget prochain un crédit pour venir en aide aux communautés intéressées qui voudraient créer des écoles, à l'usage des populations slavo-

1. J. O., juillet 1925, pp. 876-877.

phones habitant la Grèce, comme cela a déjà été fait pour les écoles musulmanes ¹.

En ce qui concerne la liberté religieuse, aux plaintes des minorités bulgares que les curés de leurs paroisses sont choisis parmi les grecs, le gouvernement d'Athènes déclara que ces derniers sont librement élus par les communautés, par conséquent les minorités slavophones ont pleine liberté de choisir le curé qui parlera leur langue ². Toutefois comme cette disposition était applicable seulement à la vieille Grèce, le Gouvernement s'engageait à l'étendre aux territoires attribués à l'État hellénique par les traités de paix de 1913-1920.

De même aucune disposition précise sur l'emploi de la langue minoritaire devant les tribunaux ou l'administration. La Grèce s'est contentée de déclarer que les documents judiciaires non rédigés en langue grecque sont admis devant les tribunaux et que les dépositions faites par les personnes ne parlant pas le grec sont recueillies par les tribunaux aux moyens d'interprètes ³.

On s'aperçoit de la fragilité des différentes dispositions sur la protection des droits minoritaires. Si théoriquement elles sont favorables aux minorités, pratiquement elles laissent aux autorités grecques le droit d'entraver les clauses minoritaires. Ainsi, malgré les promesses faites par Athènes, les minorités bulgares se sont vues refuser jusqu'à présent la jouissance de leurs droits. Elles sont privées de toutes institutions culturelles, écoles et églises, qu'elles possédaient avant les guerres balkaniques. Par-

1. Discours du Représentant grec à la séance du Conseil du 10 juin 1925; *J. O.*, juillet 1925, p. 877.

2. *J. O.*, juillet 1925, p. 876.

3. *J. O.*, juillet 1925, p. 877.

tout, les églises et les écoles grecques ont remplacé celles des bulgares¹. Il est difficile de connaître le nombre exact des minorités en Grèce, faute de statistique. Approximativement, on pourrait fixer le nombre des minoritaires comme suit : Albanais environ 150.000 ; Turcs 50.000 ; (Il faut remarquer à propos de cette minorité qu'à la suite de la convention gréco-turque, sur l'échange obligatoire de la population, plus de 475.000 musulmans ont quitté le territoire grec.) Environ 100.000 Juifs et 120.000 Valaques de Pinde. Le nombre de la minorité bulgare varie suivant que les informations viennent de source grecque ou bulgare. D'après Athènes, actuellement, il ne reste qu'environ 75.000 à 80.000, du fait que 75.000 ont quitté la Grèce à la suite de la convention sur l'échange de la population. Contrairement à cette affirmation, les bulgares prétendent que ce nombre est plus élevé.

ALBANIE

Ainsi que nous l'avons vu, l'État albanais s'est engagé en vertu de la déclaration du 2 octobre 1921 faite devant la Société des Nations lors de son admission.

« Aux termes de la déclaration de 1921, l'Albanie reconnaît aux minorités de race, de langue ou de religion, un droit égal à maintenir, contrôler à leurs frais, ou à créer à l'avenir des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leurs propre langue et d'y exercer librement leur religion². »

1. E. Aci Monfosca. *Minorenze Nationali*, Florence, 1923, Vol. II, pp. 226-228.

2. *J. O.*, novembre 1922, pp. 1230-1231.

Par cette déclaration, l'Albanie a accepté que lesdites stipulations soient placées sous la garantie de la Société des Nations.

En Albanie, le nombre des minorités n'est pas très élevé. Cependant, faute de renseignements exacts, il ne nous a pas été possible de donner un chiffre approximatif. C'est la minorité grecque qui est la plus importante (16.000 environ) et certaines dispositions lui ont été consacrées exclusivement. Viennent ensuite les minorités bulgare et turque.

Toutefois, comme les obligations de l'État albanais ne découlent pas d'un traité, mais d'une simple déclaration devant la Société des Nations, le Gouvernement, à différentes reprises, prétendit garder son pouvoir souverain en certaines matières.

Ainsi, dernièrement encore, se prévalant de certains articles de sa Constitution amendée, il invoqua son droit souverain pour créer seul ou maintenir des institutions scolaires et décider la fermeture de toutes les écoles entretenues par la minorité hellénique de l'Épire du Nord ¹.

Cette attitude du gouvernement albanais provoqua de vives réactions parmi les Grecs, et le Conseil de la Société des Nations fut saisi de l'affaire.

Il faut remarquer que par la déclaration de 1921, le Gouvernement albanais s'engageait à maintenir les privilèges dont jouissait la minorité grecque dès avant la guerre, sous la domination ottomane. Certes, une distinction a été faite pour déterminer les droits des minorités grecques. Dans les districts habités par une majorité hellénique, celle-ci bénéficiait du droit de maintenir ou créer des écoles dans lesquelles l'enseignement devait se faire en

1. V. *Le Temps*, du 8 janvier 1935.

langue grecque exclusivement, et par des instituteurs choisis par les communautés. Tandis que dans les districts où la majorité était albanaise et la minorité grecque, le Gouvernement de Tirana conservait le droit d'imposer l'enseignement public, de créer et d'entretenir des écoles gouvernementales. Cependant, tout en rendant obligatoire l'enseignement de la langue nationale aux enfants de la minorité grecque, l'instruction devait leur être donnée en leur propre langue ¹.

En conséquence, la minorité grecque prétendant qu'il y avait dans les mesures prises par le Gouvernement albanais concernant leurs écoles, une violation des engagements assumés par l'Albanie par sa déclaration de 1921, une pétition fut adressée à la Société des Nations.

Cette requête fut soumise à un Comité des Trois (un Anglais, un Portugais, un Mexicain), qui décida qu'il y avait lieu de saisir le Conseil ².

Invité à s'expliquer, le Gouvernement albanais imputa ses décisions à des raisons d'ordre constitutionnel. En effet d'après la nouvelle Constitution (art. 206-207) « l'enseignement et l'éducation des sujets albanais sont réservés à l'État, qui se charge de les donner dans ses écoles. L'enseignement primaire est obligatoire pour tous les ressortissants albanais... Les écoles privées de toutes les catégories fonctionnant actuellement seront fermées ³ ». Usant de ce droit, les autorités albanaïses ont par conséquent fermé toutes les écoles grecques ⁴.

Le représentant albanais fournit les explications sui-

1. V. J. O., octobre 1924, pp. 885-892.

2. V. J. O., février 1935, p. 106.

3. J. O., février 1935, p. 107.

4. J. O., février 1935, p. 110.

vantes au Conseil : Les mots « droit égal » doivent avoir une signification, laquelle se rapporte à un droit dont jouit également la majorité. D'après lui, les stipulations ont proclamé l'égalité entre tous les ressortissants, mais n'ont pas pour but de créer des privilèges en faveur des minorités au détriment de la majorité. Tel est le sens qu'il donne à l'article 5 de la déclaration de 1921, et il espère, en conséquence, que le Conseil prendra ses explications en considération ¹.

Cependant, le Conseil ne s'est pas rallié à la thèse du Gouvernement albanais, et l'affaire a été portée devant la Cour permanente qui, le 8 avril 1936, s'est prononcée sur ce différend. Elle a donné raison à la minorité grecque et a rejeté la thèse du Gouvernement albanais.

STATISTIQUE DES MINORITÉS DANS LES DIVERS ÉTATS

Bulgarie.

Suivant le recensement effectué à la date du 31 décembre 1926, la Bulgarie accuse une population totale de 5.478.741 habitants ².

Au point de vue de la race :

Bulgares	4.557.706
Minoritaires de race	878.024
Étrangers	43.011
	5.478.741

1. J. O., février 1935, pp. 112-113.

2. A. Girard, *op. cit.*, pp. 40-92.

Bulgares : Les minorités nationales se décomposent :

Turcs	557.552	Grecs	10.564
Tziganes	134.844	Tartares.	6.191
Roumains	69.080	Gagaouses. . . .	4.362
Juifs.	46.558	Valaques	1.551
Arméniens . . .	27.322		

Soit au total 878.024.

La statistique des Écoles de minorités de race, de langue et de religion, fait ressortir pour l'année 1931 :

A. Écoles des minorités.

ÉCOLES	MATERNELLES			PRIMAIRES			PROGYMNASES			LYCÉES		
	Nombre.	Pro-fesseurs.	Élèves.	Nombre.	Pro-fesseurs.	Élèves.	Nombre.	Pro-fesseurs.	Élèves.	Nombre.	Pro-fesseurs.	Élèves.
Turques	—	—	—	711	1.736	48.643	25	58	1.228	2	7	170
Juives	13	47	653	22	409	2.772	5	29	405	—	—	—
Arméniennes	3	4	240	16	66	2.240	3	15	129	1	8	12
Roumaines	1	4	15	2	7	97	1	9	35	—	—	—
Grecques	—	—	—	1	2	11	1	2	5	—	—	—
Russes	4	4	126	6	31	476	5	24	477	5	86	386
	21	26	1.034	758	1.951	54.239	40	137	1.979	8	101	568

Roumanie¹.

	POPULATION totale.	ROUMAINS	HONGROIS	ALLEMANDS	UKRAINIENS ET RUSSES	JUIFS	BULGARES	SERBES	DIVERS
1. Roumanie de 1919 .	6.966.000	6.270.000	152.000	30.000	30.000	300.000	76.000	7.000	101.000
2. Nouvelle Dobroudja.	277.090	7.000	—	600	2.000	709	416.200	300	147.290
3. Bessarabie.	2.771.200	446.200	63	75.700	678.700	288.000	129.400	67	107.270
4. Boukovine.	800.098	273.254	10.391	168.851	305.101	—	—	1	42.500
5. Transylvanie	5.265.474	2.800.073	1.704.851	559.824	16.318	—	18.200	54.874	111.304
	15.776.382	10.512.327	1.867.305	839.975	1.032.119	558.700	339.800	62.242	509.364

Roumains : 66,7 p. 100. — Minorités : 33,3 p. 100.

1. D'après Duparc, *op. cit.*, p. 334.

État Serbe-Croate-Slovène ¹.

	POPULATION totale.	SERBES	CROATES	BOSSIENS musulmans.	SLOVÈNES	HONGROIS	ALLEMANDS	BULGARES macédoniens.	DIVERS
1. Serbie. { terr. avant 1913.	2.914.701	2.684.388	722	—	608	2.283	8.767	754	213.982
2. Monté- { terr. après 1913.	1.532.739	453.000	—	50.000	—	—	—	700.000	627.739
3. négro. { terr. avant 1913.	285.000	255.000	—	—	—	—	—	—	30.000
4. Bosnie	1.500.000	80.000	—	—	—	—	—	—	70.000
5. Dalmatie	1.898.044	875.418	385.009	612.137	3.408	6.443	22.968	96	42.865
6. Croatie-Slovénie	634.855	404.000	509.669	—	542	4	3.081	—	20.559
7. Territoires hongrois	2.674.760	645.380	1.634.280	—	48.442	412.444	436.393	322	407.832
Total	1.670.893	—	108.608	—	4.451.479	20	434.563	—	216.223
	1.499.213	383.569	88.235	—	62.400	457.249	304.111	2.800	200.501
	13.254.205	5.129.955	2.803.523	662.137	1.236.249	578.788	609.880	703.972	1.529.701

Serbes, Croâtes, Slovènes : 74,6 p. 100. — Minorités : 25,4 p. 100.

1. Duparc, *op. cit.*, p. 333.

Statistique des nationalités dans les États successeurs de l'Empire Austro-Hongrois.

Tchécoslovaquie ¹.

	POPULATION totale.	TCHÈQUES	SLOVAQUES	ALLEMANDS	HONGROIS	POLONAIS	RUTHÈNES	DIVERS
1. Bohême.	6.769.548	4.244.948	—	2.467.724	48	4.544	1.062	57.265
2. Moravie.	2.622.371	1.868.981	—	719.435	42	14.924	563	18.336
3. Silésie.	756.946	180.348	—	325.523	14	235.224	255	15.585
4. Slovaquie.	3.575.685	8.000	4.702.064	266.077	4.034.373	27.000	435.892	52.339
Total	13.724.453	6.299.237	1.702.064	3.778.729	1.084.443	278.689	437.772	143.515

Tchécoslovaques : 58,3 p. 100. — Minorités : 41,7 p. 100.

1. Duparc, p. 332.

CHAPITRE II

LES MINORITÉS BULGARES EN GRÈCE ET EN YOUGOSLAVIE

Les traités qui nous intéressent ici sont : celui de Sèvres du 10 août 1920 entre la Grèce d'une part et les États alliés et associés ; et celui de Saint-Germain du 10 septembre 1919, entre l'État Serbe, Croate et Slovène et les Puissances alliées et associées.

En principe, ces traités reproduisent les règles posées dans le traité entre la Pologne et les principales Puissances, du 13 février 1920.

Ces traités stipulent :

« Les pays s'engagent à ce que les stipulations contenues dans les articles suivants du présent chapitre, soient reconnues comme loi fondamentale et qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soit en opposition avec ces stipulations. »

« La Grèce, la Yougoslavie, reconnaissent comme ressortissants grecs ou yougoslaves, de plein droit et sans aucune formalité, les ressortissants bulgares ou turcs albanais, domiciliés à la date de mise en vigueur du présent traité, sur les territoires transférés à la Grèce ou à la Yougoslavie par des traités conclus postérieurement au 1^{er} janvier 1913. »

« Tous les ressortissants sont égaux devant la loi...

« Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre

usage par tout ressortissant grec ou yougoslave, d'une langue quelconque, soit dans leurs relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publicité de toute nature, soit dans les réunions publiques. Nonobstant une langue officielle, des facilités appropriées devraient être accordées aux ressortissants grecs ou yougoslaves d'une langue autre que le grec ou le yougoslave, devant les Tribunaux.

« Les minorités auront le droit de créer, diriger des institutions sociales, charitables ou d'enseignement, etc...

« La Grèce ou la Yougoslavie agréent, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'un intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations.

« La Grèce ou la Yougoslavie agréent en outre, qu'en cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait, concernant ces articles, entre leurs Gouvernements et l'une quelconque des Puissances membres du Conseil, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte. Ce différend sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice internationale. »

Ainsi, les traités de Saint-Germain et de Sèvres comme les autres traités ne définissent pas les minorités auxquelles les stipulations devraient être appliquées. De ce fait, nous serons obligés d'examiner ici la définition de la « minorité ethnique ».

Mais pour pouvoir interpréter exactement ce terme, nous devons au préalable déterminer les éléments qui composent une nation.

§ 1. — MINORITÉ ETHNIQUE

Nous avons examiné déjà les difficultés découlant du silence gardé, dans les traités, sur ce qu'on entend par « minorité ethnique ».

Il incombait par conséquent à la Doctrine, de rechercher les éléments et de déterminer les caractéristiques qui constituent une « minorité ethnique ».

Cependant il existe des divergences sur cette question.

Pour certains auteurs, en particulier les auteurs allemands, ce sont les éléments objectifs qu'on doit prendre en considération pour déterminer l'existence d'une nation. Ainsi, le fait d'appartenir à une même race, de parler une même langue, suffit à déterminer une nation. Cette thèse ne résiste pas à un examen sérieux. Il est facile de se rendre compte des dangers qu'elle présente. Elle est imaginée par une politique impérialiste¹. Elle ignore les éléments subjectifs, c'est-à-dire la volonté de l'individu ou sa conscience nationale.

A cette thèse, on oppose la thèse subjective, d'après laquelle les éléments prépondérants sont la conscience nationale et la volonté de l'individu d'appartenir à une collectivité.

Pour Renan, une nation est un plébiscite de tous les jours. De plus, elle est une âme. Deux choses constituent une âme : l'une est dans le passé, l'autre dans le présent, c'est le désir de vivre ensemble. Pour lui, la nation est plutôt un principe spirituel. Des personnes unies par des liens historiques, de langue, de religion, de culture et

1. Robert Redslob. *Le Principe des Nationalités*, Paris, Sirey, p. 77.

autres. Tous ces liens obligent ces personnes à se sentir comme une unité ¹.

Pour Fustel de Coulange, les hommes sentent dans un cœur qu'ils sont un même peuple, lorsqu'ils ont une communauté d'idées et de souvenirs.

Pour Fauchille, la nation est une réunion d'une société des habitants d'une même contrée, ayant le même langage, régie par les mêmes lois, unie par l'identité d'origines, de conformations physiques et de dispositions morales, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments, et par une fusion d'existences amenées par le laps des siècles ².

Pour Le Fur, il faut un sentiment des individus qu'ils ont une communauté d'idées et de souvenirs ³.

La nationalité, pour Mancini, c'est la communauté de langue, de religion et de race génératrices d'une volonté commune.

Pour Scelle, les éléments subjectifs et objectifs sont nécessaires. Cependant le critère des bases est le critère objectif. Le critère subjectif est subsidiaire ⁴. De même, Redslob, donne la définition suivante : « La volonté nationale doit avoir une véritable substance; elle doit répondre à un génie populaire bien caractérisé, conscient de lui-même, génie plongeant ses racines dans l'un des trois éléments qui forment le substratum de la nation : le souvenir, la langue ou la religion ⁵ ».

Tandis que pour Strupp, ce qui est le plus important c'est la conscience dite nationale, c'est-à-dire le sentiment

1. Renan. *Qu'est-ce qu'une Nation ?* Paris, 1882.

2. Fauchille. *Traité du Dr. Int.*, 1922, t. I, première p., p. 224.

3. Le Fur. *Race, Nationalité, États*, 1922, pp. 66 et suiv.

4. Scelle. *Précis du droit des gens*. II^e p., p. 215.

5. Redslob. *Op. cit.*, p. 78.

et la volonté de former une nation. Là où il n'y en a pas, il n'y a pas de nation. Et il définit la « minorité ethnique » : un fragment plus ou moins grand d'une nation, c'est-à-dire d'une multitude de personnes, unies par des liens historiques, de langue, de culture, de religion ou par d'autres liens, qui se sentent comme une unité, se distinguant de la majorité par les mêmes éléments qui les unissent entre elles à une nation déterminée; le sentiment national ne suffit donc pas¹.

Pour Visscher, il y a une minorité du point de vue sociologique toutes les fois qu'on se trouve en face d'un groupe qui, fixé historiquement sur un territoire déterminé, s'oppose traditionnellement et communément par certains traits distinctifs de la masse des sujets de l'État auquel il est incorporé².

La seule existence de certaines oppositions linguistiques ou religieuses n'est aucunement suffisante pour constituer une minorité. Cette opposition doit être traditionnelle. Dans son arrêt n° 12, la Cour permanente de Justice internationale, à propos des colons allemands en Haute-Silésie, a admis qu'en principe la question de savoir si une personne appartient à une minorité, est une question de fait et non de volonté. Mais si les critères objectifs font défaut, il faut tenir compte de la volonté de l'individu.

Pour déterminer si les Slaves macédoniens constituent une minorité ethnique ou non, il est nécessaire de rechercher les éléments objectifs et subjectifs. La thèse des Grecs et Serbes est que les populations des parties de la

1. Strupp. *La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie*. Paris, 1929, p. 14.

2. Ch. Visscher. *L'unité de l'État et les rev. minor.* Rev. du Dr. Int. et de Législ. comparée, 1930. pp. 329-333.

Macédoine, que les traités de 1913 et 1919 ont attribué à la Grèce et à la Serbie, ne constituent pas une minorité au sens juridique. Pour le Gouvernement de Belgrade, ce sont des populations amorphes, sans conscience nationale. En ce qui concerne la Macédoine grecque et une partie de la Thrace, le Gouvernement d'Athènes déclare que les individus parlant le bulgare sont des Hellènes qui ont été bulgarisés.

A ces affirmations, les Bulgares opposent d'une part les faits historiques et les témoignages des savants, voyageurs, philologues, historiens, etc..., d'autre part, le sentiment national bulgare de ces populations.

Après une étude impartiale des faits, nous pensons qu'il serait possible d'établir si ces populations constituent ou non une minorité.

Les prétentions bulgares portent sur les territoires qui ont été incorporés dans les États serbe et grec par le traité de Bucarest du 10 août 1913 et par celui de Neuilly du 27 novembre 1919, donc sur la Thrace occidentale et la région de Bossilgradsko, et principalement sur la plus grande partie de la Macédoine. C'est ce qu'on appelle la « question macédonienne » qui ne cesse, depuis quarante ans, de troubler la paix entre les peuples balkaniques.

Sans perdre de vue les difficultés que présentent cette question et les animosités qu'elle suscite chez les peuples balkaniques, il nous paraît impossible de donner un aperçu impartial du problème minoritaire dans la péninsule, sans toucher à la question macédonienne.

Nous nous abstiendrons d'aborder le côté politique de la question, mais nous nous bornerons seulement à rechercher s'il y a eu violation ou non des engagements assumés par les États respectifs.

La Macédoine est située au centre de la péninsule balkanique. Elle a pour frontière géographique : à l'est le cours de la Mesta, au nord les massifs des Rhodopes et du Rila, à l'ouest la montagne Char, — qui sépare la vieille Serbie de la Macédoine, — le Drin et les lacs d'Ochrida et de Presba, au sud le mont Gramos, la Bistritsa et la mer Egée, — englobant le Golfe de Salonique, la presque île de Chalcidique et l'île de Thasos¹. Elle couvre une superficie de 65.000 kilomètres carrés environ et a 2.300.000 habitants.

Depuis l'arrivée des Slaves dans les Balkans, jusqu'à la conquête par les Turcs de la péninsule (fin xiv^e s.), la Macédoine a été continuellement la cause de guerres entre les Bulgares et les Serbes d'une part, et les Bulgares et les Grecs d'autre part.

Pendant les Slaves bulgares, aux ix^e et x^e siècles, réussirent à s'installer solidement².

La conquête turque mit fin à ces luttes. Pendant presque cinq siècles, les États balkaniques sont restés sous la domination ottomane.

Ce sont deux frères de Salonique, les apôtres saint Cyrille et Méthode, qui traduisirent les premiers la Sainte Écriture dans la langue slave — ancienne langue des Slaves-bulgares³. — Plus tard, un de leurs disciples, saint Clément, premier évêque et écrivain bulgare (916) fonda une école devenue célèbre et un foyer de culture religieuse et littéraire bulgare⁴. Sans nous attarder longuement sur cette partie de l'histoire, il ressort de témoignages importants, tant anciens que contemporains, qu'on regardait,

1. Professeur Schultze. *Iéna Makédonien*, 1927.

2. Jirilchek. *Geschichte der Bulgaren*, 1876, pp. 130 et suiv.

3. Louis Léger. *Le Monde slave*, Paris, 1873, p. 17.

4. Jirilchek. *Op. cit.*, p. 152.

malgré les divers changements politiques, les habitants de la Macédoine comme des Bulgares¹.

Pendant la domination ottomane et jusqu'au début du XIX^e siècle, les peuples balkaniques avaient perdu toute conscience nationale. Ce n'est que depuis la Révolution française, que le réveil avait commencé à se manifester. Les principes de liberté et de nationalité jetés à travers l'Europe par la Révolution Française ont secoué les peuples de la péninsule et les ont dressés contre leurs oppresseurs.

Il n'existe plus qu'une seule puissance, d'ailleurs spirituelle, celle du Patriarcat de Constantinople (Phanar). Certes, il y a aussi le Patriarcat bulgare d'Ochrida, où l'idée, la tradition et la langue bulgares résistent encore aux empiètements du Patriarcat grec.

Cependant, à la suite des intrigues répétées du Phanar, le Gouvernement ottoman supprima le Patriarcat bulgare et fit passer ses diocèses sous l'autorité du Phanar. Ainsi commença le joug religieux des Bulgares, car avec la Renaissance grecque à la fin du XVIII^e siècle, l'idée de reconstitution de l'Empire Bizantin s'est fait jour. Le Phanar et le clergé grec, qui avaient remplacé le clergé bulgare, devaient préparer cette œuvre par l'assimilation des Slaves chrétiens qui étaient sous leur autorité². Les livres bulgares sont brûlés. Tous les souvenirs sont détruits et peu à peu la conscience bulgare disparaît dans la masse. Le nom de Bulgares est devenu synonyme de barbare, de grossier³. La langue même est en péril. La bour-

1. Jirilchek. *Op. cit.*, p. 431.

2. Tibal. *Op. cit.*, pp. 502-504.

3. Radeff. *La Macédoine et la Renaissance bulgare au XIX^e siècle*, 1918, note 38.

geoisie bulgare préférait parler le grec et renier l'idiome de ses aïeux comme révélateur d'une basse origine ¹.

Toutefois, un moine macédonien, nommé Piassy, publia, en 1862, une chronique : Histoire Slavo-bulgare des peuples, des tsars et des Saints bulgares. Cet ouvrage a eu une importance capitale pour la reconnaissance de la conscience bulgare en Macédoine. Il fut le départ du réveil des populations bulgares, tombées dans la turpitude depuis trois siècles.

L'un des successeurs de Paissy, l'évêque Sophronii, écrivain religieux, se chargea de propager l'idée nationale bulgare.

Il forma des disciples et les envoya à travers le pays pour secouer les masses. L'œuvre s'accomplit. En 1818, Marcovitch de Kratovo publie le premier calendrier bulgare « pour faciliter le peuple bulgare. » En 1792, Thodorovitch de Razlog écrit le premier alphabet moderne à l'usage du peuple bulgare. De son côté, Yokime Krtchovski de Kitchevo (1819) écrit une chronique « en simple langue bulgare à l'usage des gens simples et incultes ». Il faut remarquer que cet ouvrage fut imprimé aux frais des Bulgares de Macédoine (de Stipe, Monastir, Skopie, Vêles, etc...), ce qui prouve le réveil du sentiment national bulgare en des lieux plus tard si contestés au point de vue de leur situation ethnographique ².

En 1839, la première typographie bulgare fut fondée à Salonique par Hadji Théodossi, originaire de Doiran ³. Peu à peu, le nombre des ouvrages littéraires augmente. Grâce aux efforts des écrivains, les masses sont secouées,

1. Jiričhek. *Op. cit.*, p. 516.

2. Strupp. *Op. cit.*, p. 33.

3. Jiričhek. *Op. cit.*, p. 565.

des écoles surgissent. Néophite Rilski de Bansco prépare et publie la première grammaire de la langue bulgare moderne¹.

Un certain Nathanail, né aux environs de Skopiè, fonda en 1857 à Constantinople, une revue bulgare intitulée : *Les livres bulgares*. Dans cette revue, il ouvre une campagne contre le clergé grec et demande la création d'une église autonome². Son action se répandit sur une société littéraire bulgare et eut une influence très grande sur les autres peuples slaves.

Un peu plus tard, en 1860, une revue littéraire « Bratski trouid » (l'œuvre fraternelle) fut fondée par le poète lyrique Raiko Injizoff (né à Vélès en 1839). Il voyagea en Russie et y fit une propagande ardente pour libérer les Bulgares du joug ottoman. En même temps, les frères Miladinoff, originaires de Strouga, publièrent le premier folklore bulgare (1861), sous le titre « Chansons populaires bulgares. » (Ils sont morts tous deux dans la prison de Constantinople.)

Prlitcheff, né à Ochrida, fit la première traduction en bulgare, de « l'Iliade ». Lui aussi propagea l'idée d'introduire dans les écoles et la lithurgie, la langue bulgare³.

Ainsi ce court exposé de la Renaissance bulgare au commencement du XIX^e siècle, nous amène à constater que les Bulgares macédoniens ont largement contribué, au moyen des écrits, au réveil de la nationalité bulgare.

Le réveil politique n'est venu qu'à la suite de cette lutte religieuse. Nous allons en examiner l'évolution.

1. *Grammaire bulgare*. Kragouevotz, 1835, p. 70 (Publié avec le concours du Gov., serbe).

2. Radeff. p. 62.

3. Radeff. *Op. cit.*, pp. 96 et suiv.

LA LUTTE POUR L'ÉGLISE AUTONOME

La création de l'Exarchat bulgare fut le résultat d'une lutte tenace menée par les Bulgares, non seulement ceux de l'intérieur du royaume, mais aussi ceux de la Thrace et en particulier ceux de la Macédoine. Il est important d'insister sur ce point, car on a soutenu qu'avant l'existence de l'Exarchat, les Slaves se trouvant en Macédoine n'étaient pas des Bulgares.

L'Exarchat fut créé par le firman du Sultan du 12 mars 1870. Cependant, la lutte contre l'église grecque avait commencé en Macédoine beaucoup plus tôt. La volonté d'acquérir une église nationale n'était pas seulement dictée par un sentiment religieux, mais surtout une volonté ferme de s'opposer à la politique d'hellénisation poursuivie par le Phanar. Car « l'église grecque était un instrument d'hellénisation à outrance, dont les Bulgares ont eu à souffrir en première ligne, plus encore que les Roumains, et pendant plus longtemps. Cette politique souvent brutale et despotique du haut clergé et des moines grecs pesa durement sur les Bulgares. Elle détruisait systématiquement les manuscrits bulgares et en général tous les souvenirs du passé bulgare¹. Cette politique était inspirée par des desseins qui se résumaient dans ce que les Grecs appellent « la grande idée », c'est-à-dire la réalisation d'un empire byzantin qui assurerait la domination politique de la race hellénique sur tous les Balkans, jusqu'au Danube². »

C'est cette politique qui a révolté les Bulgares et les

1. André Tibal. *Histoire diplomatique contemporaine, Institut du Droit International*, 1932, p. 504.

2. *Ibid.* pp. 504 et 505.

a opposés au Phanar. Ils ont compris que pour mieux résister à cette politique, il leur fallait se débarrasser du clergé grec et avoir une église nationale.

C'est en 1833 que commença la lutte pour l'obtention d'une église autonome, par une demande émanant de la ville de Skopié adressée au Sultan, et le sollicitant de nommer un évêque bulgare dans son diocèse. Mais cette tentative échoue de même que celle de la ville de Tirnovo ¹. La lutte continue. En 1849, une église bulgare fut fondée à Constantinople ainsi qu'une communauté bulgare (première institution nationale bulgare depuis 1767). Ce succès redoubla l'ardeur des Bulgares de toutes les provinces. Mais le Phanar reste le chef spirituel de tous les chrétiens orthodoxes, tellement sa puissance est grande. De plus, il est soutenu dans sa lutte contre les revendications bulgares par la Porte. En effet, celle-ci connaissant les visées russes, craignait la formation d'une puissance slave aux portes de Constantinople. Cependant les Turcs connaissaient aussi les aspirations grecques, leur « grande idée », c'est-à-dire la création d'un Empire byzantin, surtout depuis que la Grèce avait conquis son indépendance politique, après une lutte héroïque contre eux.

En 1856, une Assemblée d'évêques fut convoquée par le Patriarcat, en conformité de l'Haddi-Houmaïoun, promulgué par le Sultan et ordonnant la révision de certains privilèges. Cette Assemblée refusa de reconnaître les évêques bulgares.

En 1858, La Porte donne le titre d'évêque *in partibus* à Hilarion (bulgare), mais il reste sous la juridiction du Phanar. Cependant ce succès provoqua de nouvelles revendications.

1. Radeff. *Op. cit.*, pp. 109-110.

Les Bulgares de la ville de Koukousch (Macédoine) remplacent brusquement, en lithurgie, le grec par leur langue nationale, et demandent qu'un évêque bulgare soit nommé dans leur diocèse, mais en vain. Le Phanar ne tient pas à leur donner satisfaction. Alors ils s'adressèrent au Pape (Pie IX) pour se mettre sous sa protection, à condition toutefois que les prêtres soient de nationalité bulgare et que la langue bulgare soit employée à l'église tout comme à l'école. La Russie s'émute. Elle craint que les Bulgares passent sous l'autorité du pape ¹. Elle agit auprès du Patriarcat et oblige celui-ci à accorder un évêque bulgare. Il promet même que tous les diocèses qui deviendraient vacants seraient occupés par des Bulgares. Mais nous ne sommes pas encore devant une solution du problème.

Le 3 août 1860, un incident surgit : pour la première fois, on n'a pas prié pour le Patriarcat à l'église bulgare de Constantinople ². C'est la rupture.

L'évêque Hilarion est proclamé chef provisoire de l'église, mais en droit le Phanar reste chef suprême.

Un deuxième incident se produit le 24 décembre 1860. Grâce à une habile propagande catholique des Lazaristes, un nouveau mouvement prend jour chez les Bulgares, pour passer sous l'autorité du Pape.

A cette date, un acte d'union est adressé au Pape. En outre, on demande à Napoléon III d'accepter le rôle de protecteur des Bulgares et de médiateur auprès du Sultan pour que celui-ci reconnaisse la hiérarchie bulgare.

Le Pape accepte la proposition et une communauté catholique bulgare est créée.

Enfin, le firman de 1870 institue l'église autonome bul-

1. Radeff. *Op. cit.*, pp. 132-136.

2. Jiritchek. *Op. cit.*, p. 549.

gare (Exarchat). Cependant, les diocèses de la Macédoine, sauf ceux de Vélès, ne tombent pas sous le pouvoir de l'Exarchat. Toutefois un plébiscite était prévu (art. 10) dans les autres diocèses et si la totalité ou les deux tiers des habitants demandaient leur rattachement à l'église bulgare, satisfaction devait leur être donnée.

En effet, en 1872, dans les diocèses de Skopié et d'Ochrida un plébiscite eut lieu et les habitants de ces diocèses se déclarèrent Bulgares et réclamèrent l'Exarchat comme autorité religieuse à une majorité des neuf-dixièmes des voix ¹.

Le plébiscite ne put avoir lieu dans les autres diocèses macédoniens en raison de la guerre qui éclata entre la Turquie et la Russie.

Ce n'est que beaucoup plus tard que ces diocèses furent rattachés à l'église bulgare.

De ce que nous venons de dire, il ressort clairement que la Renaissance de la nationalité bulgare a commencé en Macédoine, et que les Bulgares de cette région ont largement contribué au triomphe de l'idée bulgare.

La fondation de l'Eglise bulgare, en 1870, représente donc un conflit bulgaro-grec et une victoire des Bulgares sur les Grecs. Les Serbes restèrent en dehors de la question. En ce temps là, il n'existait pas de question macédonienne entre les deux peuples ². Plus, encore en ce moment, il y avait chez les deux peuples slaves un désir de s'aider mutuellement pour libérer les populations serbes et bulgares se trouvant sous les dominations turque et autrichienne.

En effet, en avril 1867, Garachanine, le premier ministre

1. Scelle. *L'indépendance bulgare*. Paris, Pedone, 1910, p. 31 (extrait de la *Rev. du Droit Intern. public*).

2. A. Tibal. *Op. cit.*, p. 505.

de Serbie et les représentants du Comité révolutionnaire bulgare de Bucarest mettaient sur pied un projet de fondation d'un royaume Yougo-Slave après expulsion des Turcs de la Péninsule, royaume qui serait formé par une confédération des deux peuples, par la réunion d'une Serbie comprenant la Bosnie et l'Herzégovine, et d'une Bulgarie comprenant la Thrace et la Macédoine ¹.

La prétention que la création de l'Exarchat a servi tout simplement en 1870 à distinguer l'hellénisme du slavisme dans l'Empire ottoman est erronée. Avant la fondation de l'Exarchat, il existait déjà une église serbe qui avait la liberté complète de se développer et d'agir, et qui se tint pourtant à l'écart de la lutte.

En réalité, à ce moment les Serbes n'avaient aucune prétention sur les territoires que plus tard ils ont pris aux Bulgares. Leur regard était tourné vers l'Adriatique, comme il ressort du projet précité de 1867 entre Bulgares et Serbes. Ce n'est que beaucoup plus tard que les Serbes, poussés par l'Autriche-Hongrie, lorsque celle-ci s'est mis en tête d'annexer la Bosnie et l'Herzégovine et ainsi fermer aux Serbes la route de l'Adriatique que ceux-ci se sont tournés vers la Macédoine.

M. Milanovitch, ancien ministre serbe et ami intime de Pachitch, écrivait en 1898 : « Jusqu'en 1885, la Serbie n'avait point pensé à la Macédoine. » D'ailleurs, nous citerons plus loin divers auteurs qui ont visité la Macédoine au cours du XIX^e siècle, et ferons connaître leur opinion.

Notre but, répétons-le, n'est pas de défendre une cause plus qu'une autre, mais seulement de rechercher la vérité, qui doit seule, à notre sens, guider ceux qui s'efforcent de

1. *Ibid.*, p. 506.

présenter la véritable situation politique des Balkans.

Nous n'exposerons que des informations puisées aux sources officielles et n'affirmerons rien qui n'ait été contrôlé. Toutefois, dans certains cas, nous serons obligés de réfuter une thèse ou une autre lorsqu'elle nous semblera contraire à la vérité.

En 1878, une révolte éclata en Bulgarie. Elle fut étouffée par le sang et le feu. La Russie s'émut et déclara la guerre à la Turquie. Après la défaite des armées turques, la Sublime Porte accepta de reconnaître l'indépendance bulgare.

Une Conférence d'ambassadeurs réunis à Constantinople devait désigner les territoires devant composer la Bulgarie. Ce projet servit comme base à la préparation du traité de San-Stephano, signé 17 février 1878 entre la Russie et la Turquie.

D'après ce traité, l'État bulgare devait comprendre son territoire actuel, la Thrace, la Macédoine et la Dobroudja orientale. Toutefois, ce traité ne fut pas accepté des grandes Puissances, et en particulier de l'Angleterre. Celle-ci, craignant que la Bulgarie ne soit qu'un pionnier de la politique russe, ne voulut pas reconnaître la création d'une grande Bulgarie ¹. Invoquant le traité de Paris de 1856, d'après lequel les affaires de l'Empire ottoman intéressaient toutes les grandes Puissances, elle demanda la réunion d'une nouvelle Conférence. Ce fut le Congrès de Berlin.

Ce congrès fut exclusivement consacré à la question d'Orient. Ce n'est pas le projet de la Conférence des Ambassadeurs qui fut pris pour la formation de l'État bulgare, mais les intérêts des Grandes Puissances, et principalement de l'Autriche-Hongrie et de l'Angleterre.

1. Scelle. *Op. cit.*, p. 3.

Les limites des frontières fixées par le traité préliminaire de San-Stephano ont été abandonnées.

En effet, à la séance du 22 juin 1878, un projet est soumis au Congrès par Lord Salisbury concernant la délimitation des frontières bulgares. Il partageait la Bulgarie en deux parties : d'une part, une principauté autonome, avec comme capitale Sofia ; d'autre part, la Roumélie orientale restée sous l'autorité politique et militaire directe du Sultan. C'est à lui qu'incombait la défense des frontières, en y maintenant ses troupes et des fortifications ; par conséquent, ce n'était qu'une autonomie administrative très restreinte.

La Macédoine reste Province turque, avec simple promesse par le Gouvernement autonome de faire des réformes nécessaires.

A partir de ce moment, les Bulgares macédoniens comprennent les difficultés que présenterait un rattachement à la Bulgarie, et l'idée d'une Macédoine autonome se fait jour.

A la séance du 25 juin 1878, les intérêts russes et autrichiens entrent en conflit. Par suite, le représentant de l'Autriche, Lord Andrassy, craignant une forte Bulgarie, amie de la Russie, se décide à se rapprocher des Serbes en détournant Belgrade vers la Vallée de Vardar¹. Ainsi Balplaz espère écarter les Serbes de la Bosnie et de l'Herzégovine. Pour des causes fort discutables, Vienne demande que le Congrès lui permette d'occuper et d'administrer les deux provinces (art. 25 du Traité de Berlin). C'était le commencement de l'annexion postérieure. Ainsi ayant coupé le chemin aux légitimes aspirations serbes, ceux-ci tournent leurs convoitises vers la Macédoine.

1. Boghitevitch. *Op. cit.*

Il est incontestable qu'en 1887, un traité secret fut conclu entre la Serbie et l'Autriche-Hongrie, d'après lequel cette dernière promettait la Macédoine aux Serbes, à l'exception du district de Salonique ¹. De ce moment, le conflit bulgaro-serbe est créé.

En 1885, lors de la réunion de la Roumélie orientale à la Bulgarie, la Serbie, poussée par l'Autriche, attaque la Bulgarie. Battue par les Bulgares, elle prit peur d'une Bulgarie puissante et redoubla son action en Macédoine ².

Ainsi, le traité de Berlin laissa la Macédoine sous le joug ottoman. « Depuis cette date, le problème macédonien avait dominé la politique bulgare. J'entends par problème macédonien le désir de rattacher la Macédoine à l'État bulgare, sous une forme plus ou moins étroite, ou tout moins de libérer les Bulgares de Macédoine et de leur donner une autonomie. C'est, en effet, pour les Bulgares un article de foi inébranlable et auquel il est impie de toucher que la Macédoine est peuplée en très grande majorité par des Bulgares ³. »

Quelques années plus tard, une organisation révolutionnaire macédonienne fut créée à Ressen par les Bulgares (1893). Lutte armée contre les Turcs, répressions violentes et terribles révoltes. La Macédoine vit dans une convulsion continuelle.

En 1903 (le jour de la Saint-Élie), une révolution éclate dans la région de Monastir. Trois semaines plus tard la révolution est étouffée par le feu et le sang ⁴. Elle était matée par les autorités turques d'une façon terrible. Mais

1. Professeur Jorgue. *Histoire des États balkaniques*, 1925, pp. 414 et suiv.

2. Strupp. *Op. cit.*, pp. 73 et 74.

3. A. Tibal. *Op. cit.*, p. 525.

4. *Ibid.* p. 526.

la conduite de l'armée turque provoqua l'indignation de l'Europe. Les Grandes Puissances intervinrent. La Turquie promit des réformes. Les Bulgares sont surexcités et d'autant plus anxieux de libérer leurs frères de Macédoine que la propagande serbe et grecque redouble en vue de serbiser et helléniser cette province ¹.

Les Empereurs de Russie et d'Autriche se rencontrent à Murtzig pour envisager les réformes que le Gouvernement ottoman devrait apporter en Macédoine. Une réforme administrative est décidée. La gendarmerie est placée sous l'autorité d'officiers étrangers. La France, la Russie, l'Autriche, l'Angleterre et l'Italie envoyèrent des officiers.

Cependant, la situation s'aggrave : le Gouvernement turc ne remplit pas ses engagements. La lutte entre l'organisation révolutionnaire et les Turcs devient sans merci. Les Bulgares demandent l'autonomie de la Macédoine et ne reculent devant aucun moyen pour obtenir ce but. Les attentats se multiplient ; les répressions sont impitoyables. Le sang coule de part et d'autre. Le pays est surexcité.

C'est à ce moment qu'éclate la révolution des jeunes Turcs, déclanchée au nom des principes démocratiques. Leur but était de renverser le Sultan Abdul Hamide et de moderniser la Turquie. De plus, ils promettaient le principe de l'égalité pour tous les ressortissants ottomans sans distinction de race. Ainsi, avec l'aide des autres nationalités et en particulier des Bulgares, ils renversent la dynastie d'Abdul Hamide.

L'arrivée au pouvoir des jeunes Turcs amène le calme. L'Organisation macédonienne cessa son action, espérant que les jeunes Turcs tiendraient leur promesse. Cette

1. Tibal. *Ibid.* p. 526.

accalmie ne fut pas de longue durée, car les jeunes Turcs se montrèrent encore plus nationalistes que le Gouvernement précédent ¹.

Les Macédoniens recommencèrent la lutte contre l'oppression turque. De nouveaux troubles éclatèrent. La fièvre gagna les États balkaniques qui n'étaient pas indifférents à ce qui se passait en Macédoine. On sentait approcher l'orage. « De la question macédonienne pouvait surgir une guerre européenne qui soulèverait toute la question d'Orient ². »

Les grandes Puissances, étant donné leurs intérêts différents, ne pouvaient imposer des réformes radicales au Gouvernement ottoman. « Les réformes ne pouvaient s'opérer en Macédoine que de concert avec d'autres puissances, dont pas une n'était désintéressée et ne croyait au désintéressement des autres ³. » Ainsi s'exprime l'ancien ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne.

La désillusion du régime « jeunes Turcs » eut comme réaction de rapprocher les États balkaniques, et en particulier la Serbie et la Bulgarie. La première proposa un partage de la Macédoine ; la seconde, demanda son autonomie ⁴. En effet, surtout depuis la révolution de 1903, des milliers de Macédoniens, fuyant les répressions turques, ont afflué en Bulgarie, et leur influence n'avait cessé de s'accroître sur la politique bulgare. Par conséquent, le Gouvernement bulgare ne pouvait pas accepter le partage de la Macédoine, ainsi que le déclara M. Guecheff, Président du Conseil bulgare, au représentant du Gouvernement serbe,

1. Mandelstam. *Le sort de l'Empire Ottoman*, Paris, Payot, 1917.

2. H. Wickham Steed. *Mes Souvenirs*, 1892-1914, t. I, p. 180.

3. E. Greay (Anc. Ministre des Af. Etr. de Gde-Bretagne)., *Mémoires*, p. 192.

4. Guechoff. *La Bulgarie et le Traité de 1912*, Paris, 1915, pp. 21 et suiv.

M. Milavonovitch, dans une conversation du 28 septembre 1911.

Mais la situation empire en Macédoine. Le Gouvernement bulgare craignant une nouvelle révolution accepte une autre solution. Ainsi fut conclu le traité du 29 février 1912.

De ce traité, nous ne citerons que les passages qui intéressent la Macédoine : « Tous les accroissements territoriaux qui seraient réalisés par une action commune dans le sens de l'article premier de la présente annexe secrète, tombent sous la domination (condominium) des deux États alliés. Leur liquidation aura lieu sans retard, dans un délai maximum de trois mois après le rétablissement de la paix et sur les bases suivantes :

«... Quant aux territoires compris entre le Char, les Rhodopes, la Mer Egée et le lac d'Ochrida, si les deux parties acquièrent la conviction que leur organisation en province autonome distincte est impossible, en vue des intérêts communs des nationalités bulgares et serbes, ou pour d'autres raisons d'ordre intérieur ou extérieur, il sera disposé de ces territoires conformément aux stipulations ci-dessous :

« La Serbie s'engage à ne formuler aucune revendication en ce qui concerne les territoires situés au-delà de la ligne tracée sur la carte ci-annexée et qui, ayant son point de départ à la frontière turco-bulgare, au mont Golem (au nord de Kr. Palanka), suit la direction générale du sud-ouest jusqu'au lac d'Ochrida, en passant par le mont Kitka, entre les villages de Metejevo et de Podarjikon, par le sommet. à l'est du village Nerav, en suivant la ligne de partage des eaux jusqu'au sommet 1.000, au nord du village de Baschévo, entre les villages de Luibentzi

et Petarlitza, par le sommet Ostrich 1.000 (Lissetz-Planina), le sommet 1.050 entre les villages de Talichmantzi et Jivalevo, le sommet 1.050, le sommet 1.000, le village Kichali, la ligne principale de partage des eaux Gradichté-Planina jusqu'au sommet Gorité, vers le sommet 1.023, suivant ensuite la ligne partage des eaux entre les villages Ivankovtzi et Loghintzi, par Vetersko et Sopot sur le Vardar. Traversant le Vardar, elle suit les crêtes vers le sommet 2.550 et jusqu'à la montagne Pétrolopole, par la ligne de partage des eaux de cette montagne entre les villages de Krapa et Barbarès jusqu'au sommet 1.200, entre les villages de Yakryenovo et Drenovo jusqu'au mont Tehesma 1.254, par la ligne de partage des eaux des montagnes Baba-Planina et Krouchka-Tepessi, entre les villages de Salp et Tzerske jusqu'au sommet de la Protoyska-Planina, à l'est du village de Belitza, par Bréjani, jusqu'au sommet 1.200 (Illinska-Planina), par la ligne de partage des eaux passant par le sommet 1.300 jusqu'au sommet 1.217 et entre les villages de Livoichta et Gorentzi jusqu'au lac d'Ochrida près du monastère de Gabovitz.

« La Bulgarie s'engage à accepter cette frontière si Sa Majesté l'empereur de Russie, qui sera sollicité d'être l'arbitre suprême en cette question, se prononce en faveur de cette ligne.

« Il va de soi que les deux parties contractantes s'engagent à accepter comme frontière définitive la ligne que Sa Majesté l'empereur de Russie, dans les limites sus-indiquées, aurait trouvé correspondre le plus aux droits et aux intérêts des deux parties... »

Ainsi, de ce traité, il ressort que la plus grande partie de la Macédoine (zone non contestée) a été reconnue par les

Serbes comme *devant être Bulgare* et ils s'engageaient à ne soulever aucune contestation sur ce territoire.

Il ne restait dans la zone contestée que la région au nord de Skopié, soumise à l'arbitrage de l'empereur de Russie.

Par conséquent, les *Serbes reconnaissent*, implicitement par ce traité, que la majorité de la population en Macédoine *était Bulgare*.

Cependant, après l'occupation de la Macédoine par l'armée serbe, le Gouvernement de Belgrade refusa de livrer aux Bulgares les territoires qui leur étaient octroyés par le traité de 1912. Il invoqua la clause *rebus sic stantibus*.

Il considérait, pour divers motifs, le traité de 1912 comme nul et non avenü et demandait aux Bulgares de réduire leurs prétentions.

Les Bulgares, forts de leurs droits, exigèrent l'exécution stricte des clauses dudit traité.

Malgré l'intervention de l'empereur de Russie, le conflit serbo-bulgare loin de s'aplanir prend une tournure tragique et déchaîne une guerre entre les Alliés balkaniques.

En guerre avec les Serbes et les Grecs, la Bulgarie se voit attaquée par la Turquie, et les armées roumaines franchissent le Danube sans rencontrer de résistance et marchent sur Sofia.

Encerclés, battus, les Bulgares demandent la paix. Ce fut le traité de Bucarest du 10 août 1913, qui fixa les frontières des États balkaniques.

La Macédoine, sauf le district de Petritch, reste aux mains des Serbes et des Grecs (art. 2, 4 et 5).

Les nouveaux réfugiés macédoniens affluent vers la Bulgarie.

La lutte n'est pas finie entre l'organisation macédo-

nienne et les Gouvernements d'Athènes et de Belgrade. Sur cette entrefaite éclata la Grande Guerre.

Pour comble de malheur, en 1915, la Bulgarie espérant reprendre la Macédoine que les Allemands lui promettaient, entre en guerre à côté des Empires Centraux. On connaît le reste.

Devant la Conférence de la Paix, la délégation bulgare demanda la création d'un État indépendant pour la Macédoine, placé sous la tutelle des principales Puissances Alliées et Associées, et, dans le cas où cette solution ne serait pas acceptée, que le principe des nationalités soit appliqué¹.

D'autre part, la délégation américaine, tenant compte du message du Président Wilson de janvier 1918, — dans lequel, parlant de la péninsule balkanique, il déclarait que les relations des divers États balkaniques entre eux devraient être réglées par une entente amicale, selon les limites historiquement établies des souverainetés et des nationalités, — proposa que le sort de la Macédoine soit réglé après une enquête impartiale². Il est vrai que cette proposition ne concernait que la partie que le traité de 1912 attribuait à la Bulgarie. Cependant ces propositions furent écartées.

Par le traité de Neuilly, la Bulgarie se voit enlever non seulement la Macédoine, la Thrace et la Dobroudja, mais, pour des raisons stratégiques, les régions de Tirn, Stroumitza, Bostilgrade et Tzaribrode, qui, depuis le traité de Berlin, faisaient partie de l'État Bulgare.

C'est ainsi que la question de la restitution de la Dobroudja méridionale à la Bulgarie et celle de la Macédoine

1. Tibal. *Op. cit.*, p. 582.

2. Papier intime du Colonel House, 192, t. IV.

(c'est-à-dire d'une enquête locale ou d'un plébiscite) ne se posait pas pour les diplomates européens, quelle que put être la composition ethnique de la population de ces deux régions¹. Ainsi la question, qui troubla pendant plus de trente ans les relations des peuples des Balkans, ne trouva d'autre solution que celle du traité de Bucarest. La Macédoine resta donc partagée entre la Serbie, la Grèce et la Bulgarie — pour celle-ci pour une partie minime.

Ce n'est pas ici la place de discuter s'il aurait été préférable de constituer une Macédoine autonome sous l'autorité de la Société des Nations, solution à notre avis, la mieux appropriée pour servir la paix des Balkans.

Il est important, d'autre part, de mentionner deux conventions intervenues entre la Grèce et la Bulgarie concernant les minorités.

La première, — signée le même jour que le traité de Neuilly en vertu de l'article 56, et ratifiée le 20 octobre 1920, — concerne la liberté d'émigration des minorités. Cette convention touche la question d'échange entre les États. Dans notre étude nous avons déjà traité cette question. Nous renvoyons le lecteur pour une étude approfondie, au Cours fait à l'Académie du Droit International, par l'éminent professeur M. Seferiades. De nationalité grecque, il écrit que ce procédé est injuste et cruel pour les malheureux émigrants, et contraire à l'idéal humanitaire, si toutefois, politiquement, il est défendable². D'ailleurs, à notre avis, il est difficile de savoir quand l'émigration est volontaire ou contrainte, par exemple dans le

1. A. Tibal. *Op. cit.*, p. 584.

2. Stelia Seferiades. Échanges de populations. *Académie du Droit. Inter., Recueil des Cours*, 1928, livre XXIV, p. 968.

cas d'échange de population entre la Bulgarie et la Grèce ¹.

Ensuite, sous les auspices de la Société des Nations, un protocole fut signé à Genève, le 29 septembre 1924, entre M. Kalfoff, Ministre des Affaires étrangères, au nom de la Bulgarie, et M. Politis, au nom de la Grèce, et concernant la protection des minorités ethniques dans leurs territoires respectifs. Il contenait une convention intéressante due à l'initiative du Gouvernement bulgare. Tenant compte de la proposition faite par M. le professeur G. Murray devant la troisième assemblée de la Société des Nations, le protocole crée une Commission mixte composée des représentants des deux États et de deux membres (MM. Corfe et Hoover) désignés par la Société des Nations.

Le protocole déterminant le rôle des délégués de la Société des Nations est précisé de cette manière : ils fonctionneront comme un organe consultatif pour les questions de minorités. L'utilité de cette procédure, qui ne touche d'ailleurs en rien à la procédure normale, permettrait que, grâce à la présence des délégués de la Société des Nations sur les lieux, les conflits soient réglés immédiatement.

Mais si l'accord ne s'établit pas entre le Gouvernement intéressé et les deux délégués, l'affaire suivra la procédure ordinaire. Malheureusement, ratifié par la Bulgarie, le protocole fut rejeté par le Parlement grec ².

Cependant, il ressort par la signature de ces conventions, que la Grèce avait reconnu de sa propre volonté, l'existence de minorités bulgares sur son territoire.

De son côté, le Gouvernement de Belgrade n'a jamais voulu entrer en pourparlers avec le Gouvernement de

1. Dr. Moutafoff. *La protection des Minorités et les réfugiés bulgares*, Sofia, 1925, pp. 7 et 40.

2. J. O., avril 1925, pp. 478-482.

Sofia pour résoudre la question des minorités bulgares, non seulement en ce qui concerne la Macédoine, — où les Serbes nient l'existence de minorités bulgares, — mais même les régions qui ont été attribuées à la Yougoslavie par les traités de 1919 (Tzaribrod, Tirn, Bossilegrad) et auxquelles le caractère bulgare n'a jamais été contesté.

Telle est la situation. Nous l'avons exposée aussi clairement que possible et nous laissons au lecteur le soin de tirer la conclusion : si les Slaves de la Macédoine appartenant à la Grèce et à la Serbie, constituent une minorité au sens des traités des minorités, ou non.

Dans un mémoire présenté à la Commission des Minorités de l'Union internationale des Associations pour la Société des Nations, en mars 1928, par l'Association bulgare pour la Paix et la Société des Nations, on détache les exposés suivants, entre autres :

« ... Dans les territoires macédoniens annexés à la Serbie ou à la Grèce, on ne compte présentement aucune église ni école bulgares. En 1912, dans les territoires macédoniens attribués à la Grèce, il y avait 340 *écoles bulgares* (primaires, primaires supérieures et secondaires) avec 750 *professeurs* et 19.000 *écoliers*. De même, il y avait 378 *églises bulgares* avec 300 *prêtres*. Dans les territoires macédoniens annexés à la Serbie, il existait 641 *écoles bulgares* avec 1.013 *professeurs* et 37.000 *écoliers*, ainsi que 761 *églises* avec 6 *évêques* et 833 *prêtres*. Actuellement, il ne reste rien de tout cela : les professeurs, les évêques et les prêtres ont été chassés, tandis que les écoles et les églises ont été accaparées par les autorités serbes et grecques.

« Dans les territoires macédoniens attribués à la Serbie et à la Grèce... les associations culturelles, savantes et de bienfaisance, les associations de gymnastique, sociétés de

femmes, bibliothèques etc..., que les Bulgares avaient fondées, sous la domination turque, furent dissoutes par les autorités grecques et serbes (p. 6).

« Les noms de famille dans les territoires macédoniens annexés à la Serbie ont été modifiés par l'adjonction obligatoire de la termination « itch » et ceux dans les territoires rattachés à la Grèce par les terminaisons « as, os, is » (p. 7).

« Le livre bulgare est interdit dans les territoires macédoniens, annexés aussi bien à la Grèce qu'à la Serbie; il est persécuté, anéanti sans pitié. Quiconque se trouve en être porteur encourt les pires châtiments : il est poursuivi, jugé et sévèrement condamné. Il est clair qu'il ne peut pas même être question de presse et d'éditions bulgares dans la Macédoine partagée entre les Serbes et les Grecs. Les maisons d'éditions, les écoles et les bibliothèques bulgares ont été supprimées. Le livre bulgare est lu en cachette et répandu clandestinement... (p. 13).

Nous extrayons d'un Mémoire, présenté le 10 mai 1930, par M. Gligore Anastassoff, — ancien Député au Parlement Yougoslave, avocat, — M. Dimitre Chaleff, — Avocat, ancien maire de Skopié, — et M. Dimitre Ilieff, — ancien Juge et Avocat de Vélès, — au nom de la population bulgare de la Macédoine, sous domination yougoslave, aux Puissances signataires des Traités de minorités, les passages suivants :

« ... Aujourd'hui encore, les Slaves macédoniens se sentent Bulgares. Ce fait a été prouvé et confirmé par des historiens, des ethnographes et des voyageurs impartiaux et compétents qui se sont occupés des questions nationales dans les Balkans. Ce fait peut être également établi de nos jours au moyen d'une enquête impartiale garantissant la liberté d'expression à la population. D'ailleurs les Bulgares

de Macédoine sont reconnus comme tels dans les Traités internationaux de San-Stefano et de Berlin, ainsi que dans le Traité d'alliance de la Bulgarie et de la Serbie pour la Guerre contre la Turquie.

« La situation des Bulgares en Yougoslavie est grave et insupportable. Comme le montre l'exposé de la situation politique des Bulgares en Yougoslavie, joint au présent mémoire, les Bulgares sont soumis à une dénationalisation et une assimilation violentes, appliquées par un régime d'arbitraire et de violence. La vie, l'honneur et les biens de la Minorité nationale bulgare en Yougoslavie sont en danger sans pouvoir trouver une défense juridique auprès des autorités respectives.

« La minorité nationale bulgare est privée de ses libertés nationales, religieuses, scolaires et culturelles ; ses écoles ont été fermées ; ses églises et ses monastères confisqués et transformés en églises et monastères serbes ; ses bibliothèques et ses salles de lecture ont été détruites, les livres ont été confisqués et brûlés ; ses organisations culturelles ont été dissoutes et leurs biens confisqués ; ses évêques, ses prêtres et ses instituteurs ont été chassés.

« Le livre et l'écriture bulgares sont interdits, l'entrée de journaux bulgares est absolument prohibée, les journaux existant auparavant ont été suspendus. L'entrée et la diffusion des livres bulgares, même de l'Évangile, et de la Bible rédigés en bulgare, sont rigoureusement interdites, ainsi que les coutumes populaires et l'exécution de chants nationaux, et tout cela sous peine des plus lourds châtiements, des travaux forcés. La terminaison serbe « itch » a été imposée de force à tous les noms bulgares.

« En dépit des lois positives, les Bulgares en Yougoslavie se voient refuser l'autorisation de s'organiser dans leur

propre organisation culturelle, nationale et politique. Sous menaces de poursuites et d'emprisonnement, les autorités ne permettent pas aux Bulgares de Macédoine, d'exercer leur droit politique actif. Quant à leur droit politique passif, il ne peut être exercé qu'autant qu'il s'agit d'assurer l'élection des candidats au pouvoir... »

Il faut remarquer que les Bulgares a plusieurs occasions ont demandé une enquête internationale, désignée par la Société des Nations pour déterminer la nationalité des Slaves macédoniens. Cependant les gouvernements d'Athènes et Belgrade n'ont jamais consenti à une telle enquête.

ANNEXE

TÉMOIGNAGES SUR LE CARACTÈRE ETHNIQUE DES SLAVES MACÉDONIENS

On peut d'abord citer le *Grec* P. Aravantinos, dans un ouvrage paru à Athènes en 1856-1857, où il dit :

« Pélagonie : Ancienne ville et région en Macédoine. Dans cette contrée est située la ville nouvelle de Bytolia, appelée encore Monastir et peuplée de 20.000 habitants. Ses habitants chrétiens parlent principalement la langue bulgare.

« Tikvech : Ville et éparchie en Macédoine... La ville et l'éparchie sont peuplées de Bulgares sous la juridiction spirituelle du métropolite de Vélès.

« Prilep : Ville de Macédoine... De nos jours, sa population est de 1.200 familles, mahométanes et chrétiennes; les dernières sont de race bulgare et valaque.

Dans une description des Provinces turques, en 1771, le patriarche *serbe* Brkitc, s'exprime comme suit :

« Dans la province de Macédoine, se trouve une grande ville : Serrès, comprenant 20.000 maisons turques et 2.000 maisons chrétiennes, des Grecs et des Bulgares... Les villages du pays sont peuplés de Bulgares et de Turcs, mais comme les Bulgares dépassent de beaucoup les Turcs en nombre, tous les Turcs, en Macédoine, parlent bulgare. Les « Bulgares et les Valasques » constituent « la majorité de la population de la province d'Ochrida ».

Le grand ethnographe *serbe* Vouk Karadjitch, reconnaît que la Macédoine est peuplée de Bulgares. C'est lui, le premier, qui, en 1815 et en 1822, publie des chansons populaires de la Macédoine, chansons qu'il a intitulées « chansons bulgares ».

De son côté, M. Evelpidi, dans un livre récent¹, écrit :
« ... Mais il faut rattacher à la nation bulgare la majeure partie des Slaves de la Macédoine non bulgare, dont la langue, les mœurs, et surtout les sentiments se rapprochent le plus d'eux (p. 47). La nation bulgare comprend une population de 6.500.000 âmes, dont un million environ dans les États avoisinants (p. 47).

Subsidié par le gouvernement serbe, Verkovich publia à Belgrade, 1860, son recueil Chansons populaires des Bulgares macédoniens. Dans une longue préface, il traite des régions sud-macédoniennes, habitées par des Bulgares, tels les districts de Castoria, Vodéna, Enidjé-Vardar, Négouch (Niausta), Koukouch, Doiran, etc...

L'académicien *croate*, Fr. Racki, parlant du mouvement uniate bulgare, indique, en 1862, les frontières ethniques de la nation bulgare : « Il serait superflu d'exposer en détail ici, la grande importance qu'aurait pour l'avenir national, religieux et politique de toute la Yougoslavie, son union avec le peuple bulgare, peuple fort de cinq millions et au-dessus, qui vit du Bas-Danube aux abords de la mer Égée, et de la Mer Noire jusqu'à la Morava inférieure et le Drin Noir.

Hadji Kalfa (*Ture*) nous dit² :

« Monastir : est situé entre Florina, Prilep, Prespa et Ochrida. On y arrive de Constantinople en quinze jours, via

1. Evelpidi. *Les États Balkaniques*, Paris 1930.

2. Cité par Ivanoff, n° 72.

Salonique, Vardar, Vodéna, Les habitants sont des Bulgares.

« Ochrida : au sud-ouest de Skopié, est située sur la rive orientale d'un lac, à seize jours de distance de Constantinople. Les localités environnantes sont : Prespa, Starovo, Kitchévo. Ses habitants sont des Bulgares.

Ami Boué (*Français*) écrit :

« Les Bulgares occupent la Bulgarie, la Moésie inférieure, et la plus grande partie de la Moésie supérieure, tandis qu'ils forment le noyau principal de la population de la Macédoine, à l'exception de la partie tout à fait sud-ouest, depuis Castoria et sur l'Indgé-Karasou ¹...

Le docteur Poyet, qui vécut longtemps en Turquie, écrit :

« Le Peuple bulgare... forme aujourd'hui la plus grande partie de la population de la Turquie d'Europe, population active, industrielle, qui a ses conditions de vitalité. La Bulgarie n'est plus cette contrée, limitée d'un côté par le Danube et de l'autre par la chaîne des Balkans. La Bulgarie c'est aussi la Thrace, la Macédoine, en un mot les quatre cinquièmes de la Roumélie, où vit un autre peuple². »

Louis Léger, professeur au Collège de France, et un des plus grands connaisseurs du slavisme, écrit en outre :

« La Macédoine est, malgré les affirmations contraires des Grecs et des Serbes, à peu près entièrement peuplée de Bulgares. Les prétentions des Grecs et des Serbes ne sauraient prévaloir contre les constatations précises des ethnographes indépendants, tels que : Lejean, Riepert, Rittich, Grogorovitch, Hilferding, Madenzie, La limite des nationalités serbe et bulgare est indiquée par le Mont

1. Ami Boué. *La Turquie d'Europe*, Paris, 1840, t. II, pp. 5-6.

2. Dr. Poyet. *La Bulgarie dans le présent et l'avenir*, Paris, 1860, p. 5.

Char. Les Slaves macédoniens se considèrent comme Bulgares et parlent un dialecte bulgare. Ce n'est qu'après le traité de Berlin, lorsque la Serbie s'est vu définitivement enlever la Bosnie et l'Herzégovine, que certains hommes d'État ont eu l'idée de chercher une compensation du côté de la Macédoine et de supposer des Serbes dans des pays peuplés de Bulgares ¹.

Le Colonel House Ch. Seymour, écrit :

« Un cinquième environ des Bulgares, soit 1.200.000, vivent en dehors des frontières de la Bulgarie (200.000 en Thrace, 200.000 en Dobroudja, 800.000 en Macédoine²).

R. Lansing, Délégué américain à la Conférence de la Paix, écrit :

« ... si ce n'est pour faire observer que dans une grande partie de ce territoire, les populations grecques étaient en minorité, particulièrement dans la Thrace orientale et dans la Macédoine septentrionale, alors que ces expansions n'étaient fondées sur aucune raison économique ou géographique ³. »

Le savant français Victor Bérard, écrit de son côté :

« La réponse pour moi ne saurait être douteuse, et j'en reviens toujours à ces trois mots slaves appris dans ma traversée de la Macédoine : « Ia sam Bougarin » (je suis Bulgare). Les Slaves macédoniens se disent Bulgares : Strouga est Bulgare, Ochrida Bulgare, et Bulgare aussi est Resnia. Le vilayet de Kossovo peut être un champ de lutte entre Bulgares et Serbes mais dans le vilayet de

1. L. Leger. *Pan Slavisme et l'intérêt français*. Paris, 1917, p. 12.

2. Colonel House Seymour. *Ce qui se passa réellement à Paris en 1919-1919*, Paris Payot, 1928, p. 142.

3. R. Lansing. *Mémoires*, Payot Paris, 1925, p. 254.

Monastir les Bulgares, savent bien qu'ils n'ont plus qu'un ennemi, et cet ennemi c'est l'Hellène¹. »

L'Académie russe des sciences envoya en 1900 une mission de spécialistes en Macédoine, en vue d'étudier sur place les questions concernant l'histoire, l'archéologie, l'ethnographie et la langue des populations macédoniennes. L'académicien N. P. Kondakoff qui a publié le résultat de ses recherches, constate que la population slave de la Macédoine appartient à la race bulgare depuis son établissement dans le pays et s'y rattache encore de nos jours... D'autre part, il suffit même d'une courte excursion dans le pays pour se convaincre pleinement que les Slaves de Macédoine forment un groupe national déterminé, correspondant d'une manière très nette à la population qui habite la Bulgarie proprement dite.

Dans ses notes de voyage, l'écrivain *serbe* Jorotey Ratchanine, écrit qu'ils ont passé une nuit à Vélès, ville bulgare : « Et nous sommes revenus à Vélès, ville bulgare, que les Turcs appellent Kuprulia ; ici coule un grand fleuve nommé Vardar². »

Édition de la *Srbska Matitza*, publiée par le Dr I. Soubotilh, à Budapest, en 1845 :

« Les géographes désignent les limites de la Bulgarie, qui sont l'habitat des Bulgares, ainsi la Thrace, la Macédoine et l'Albanie, trois territoires où aujourd'hui les Bulgares ont la force divine ; ce qui est à remarquer c'est qu'en Macédoine le noyau de la population est bulgare...

Un journal : *Serbské Narodne Niviné*, publiée à Budapest en avril 1844, un article :

1. V. Bérard. *La Turquie et l'Hellénisme contemporain*, 1897, p. 222.

2. Cité par Stoyan Novakovitch. *Écho des Sociétés Savantes serbes*, Belgrade t. XXXI.

« ... Les soulèvements de Serbie au commencement du siècle et la lutte des haïdouks contre les spahis rencontrèrent peu d'écho en Bulgarie qui, retenue par le clergé, ne broncha pas. En 1821, à peine, après l'insurrection grecque en Macédoine apparaissent tout à coup les haïdouks bulgares qui atteignent le Péloponèse.

M. Ludovic Naudeau, ancien correspondant de guerre du *Journal*, dans les Balkans, à une séance du Comité National d'Études sociales et politiques, à Paris, le 7 février 1927, déclare :

« La vérité m'oblige à dire qu'avant la guerre, quand on parcourait la Macédoine, on y rencontrait des Bulgares et non des Serbes, Or, la Macédoine, aujourd'hui, a été baptisée serbe. »

Machmoud Mouktar Pacha, écrit :

« Que n'entreprenait-on pas en Macédoine pour irriter les Bulgares, par des répressions tout au moins inopportunes ¹.

En ce qui concerne la Macédoine, J. G. von Hahn, consul autrichien, — qui y fit plusieurs voyages, — reconnaît que sa population slave est bulgare de langue et de nationalité.

« Ochrida : le quartier appelé Varoch est habité principalement par des Bulgares...

« Strouga : ... la moitié bulgare... ²

Le professeur Victor Iv. Grigorovitch, grand Slaviste russe écrit :

« Je suis d'avis que la langue bulgare comprise dans

1. Machmoud Mouktar Pacha. *Mon commandement au cours de la campagne des Balkans de 1912*. Paris, 1913.

2. Von Hahn. *Reise durch die Gebiete des Drin und Wardar*, Vienne, 1867, p. 113.

toute son acceptation peut être divisée en deux sections. La première que j'appellerai occidentale, embrasse toute la Macédoine jusqu'aux Rhodopes...

« Bytolia ; a une population de Bulgares, de Valaques de Turcs. On m'a raconté, ce que j'ai moi-même remarqué, que les Bulgares forment la majorité.

« La ville de Ressen est peuplée de Bulgares ¹...

Niederle, professeur tchèque, écrit :

« Il est hors de doute que la partie la plus considérable de ce peuple se sent et se proclame bulgare. Il est certain que le nom de bulgare est, dans ces régions, un nom historique et qu'il n'y a pas pénétré par la propagande religieuse des dernières années. Bien que ces régions aient été naguère annexées à l'État serbe, le nom de serbe n'a pas pris dans le peuple.

« La Macédoine se révèle terre bulgare... est de cœur bulgare... Il ne faut donc plus produire des arguments douteux et généralement faux en faveur de la thèse insoutenable que la Macédoine ne serait pas bulgare ². »

E. Pezet et H. Simondet, écrivent dans un récent livre :

« Comme dans notre Alsace-Lorraine en 1870, un exode s'est produit, qui fit affluer en Bulgarie, surtout dans les villes, trois à quatre cent mille réfugiés. Depuis, ces réfugiés entretiennent et propagent un irridentisme violent. Ils disent, et c'est en grande partie exact, que la minorité bulgare demeurée en Macédoine serbe subit des vexations de toutes sortes ; et que Belgrade ne respecte pas du tout les prescriptions internationales sur les droits des minorités ethniques ³. »

1. Pr. Grigorovitch. *Aperçu d'un voyage en Turquie d'Europe*, 1848.

2. Niederle. *La Race slave*. Paris, 1914, p. 214.

3. E. Pezet et Simondet. *La Yougoslavie en péril*. Paris 1932, p. 229.

M. Boghitchevitch, *ancien diplomate serbe*, déclare, en parlant du traité de 1912 entre la Bulgarie et la Serbie :

« On savait cependant de part et d'autre que la Macédoine était, abstraction faite d'une minorité grecque, peuplée d'éléments serbo-bulgares. » Et plus loin, parlant des conquêtes que la Serbie pourrait faire aux dépens de l'Autriche : « Les Serbes bien nantis alors du côté autrichien pourraient donner toutes satisfactions aux Bulgares en Macédoine ¹. »

Nous terminerons ces témoignages, par une citation puisée dans le manifeste publié récemment par le *Manchester Guardian* (24 décembre 1932), et signé par les éminents hommes anglais : R. W. Seton Waston, Wickham Steed, Edward Boyle, Gilbert Murray, Victor Cazalet, Noel Buxton, Ben Riley, etc... :

« ... De plus, ce règlement engloberait nécessairement un jour la Macédoine, où des mesures de répression analogues ont été appliquées, avec une sévérité plus impitoyable encore, une population slave apparentée à la leur et dont le caractère ethnique et linguistique distinct avait été jusqu'ici reconnu successivement, pendant treize siècles, par les Byzantins, les Turcs et les Grecs modernes... »

Le grand historien français Ch. Seignobos, écrit, au sujet de la Macédoine :

« La Bulgarie de San-Stefano devait comprendre toute la nation bulgare remise sous l'autorité religieuse de l'Exarchat, y compris la Macédoine habitée par un mélange des peuples bulgare, valaque, albanais, grec et serbe.

« Tous les Macédoniens slaves orthodoxes se croyaient

¹. M. Boghitchevitch. *Les causes de la guerre*. F. Rieder, Paris 1928, pp. 52 et 92.

de nationalité bulgare, excepté à l'extrémité nord-ouest, de Kossovo, dans la vieille Serbie.

« Les Slaves chrétiens macédoniens, élevés dans des écoles bulgares ne pouvant espérer aucun emploi au service de l'Empire Ottoman, venaient s'établir en Bulgarie¹. »

1. Ch. Seignobos. *Histoire politique de l'Europe contemporaine, 1814-1914*, t. II, pp. 954 et 959.

ANNEXE I

A. — *La généralisation du système.*

Nous avons dit qu'une des caractéristiques du système minoritaire, c'est d'être partial. Il ne s'applique qu'à certains États et non à tous les membres de la Société des Nations. Système inégalitaire qui irrite les États soumis aux obligations des traités de minorités. Ces États prétendent qu'il est inadmissible que les uns échappent à des obligations et que les autres y soient soumis, et ils disent que c'est la violation flagrante du principe de l'égalité entre les États souverains. Cette inégalité avait provoqué et provoque encore de vives critiques, non seulement de la part des États, mais aussi de la majorité des juristes du fait que depuis l'existence des traités de minorités, l'opinion publique n'a cessé de demander que cette injustice (inégalité) soit supprimée et que le système soit généralisé en l'appliquant à tous les membres de la Société des Nations. En ce sens, des propositions ont été faites par les États minoritaires devant les organes de la Société des Nations, ayant pour but de demander la généralisation du système. Une telle demande a été faite devant l'Assemblée en 1925 par le représentant du Gouvernement lithuanien. Dernièrement encore, en septembre 1934, le Ministre des Affaires étrangères de la Pologne a fait une déclaration devant le Conseil, dans laquelle il demandait

que tous les États soient soumis aux clauses minoritaires, sinon dans l'avenir la Pologne se refusera à supporter la garantie du Conseil. Cette déclaration inattendue provoqua une vive discussion au sein du Conseil et amena les représentants des Grandes Puissances signataires des traités à affirmer que l'attitude de la Pologne était inadmissible. Car un traité collectif ne peut être dénoncé par une seule des parties, mais par le consentement de tous les signataires et, par conséquent, il ne reste à la Pologne qu'à employer la voie juridique en saisissant le Conseil par une demande.

Reprenant la recommandation du 21 septembre 1921, l'Assemblée de la Société des Nations a voté la résolution du 11 octobre 1933 » : Elle exprime l'espoir que les États qui ne sont liés vis-à-vis de la Société des Nations par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités, observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil. »

Il y avait dans le rapport de la Sixième commission une autre résolution qui stipulait que : « les principes énoncés dans la première résolution devront s'appliquer à toutes les catégories de ressortissants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion. » Cependant, cette résolution n'a pas été votée, parce que le délégué allemand a déclaré devoir s'opposer au vote de cette résolution ¹ .

La thèse de la généralisation du système n'a pas pu trouver jusqu'à présent une majorité au sein de la Société

1. V. J. O., 1933, Supplément spécial, n° 415, p. 88.

des Nations. Ce sont surtout les Grandes Puissances et les États sud-américains qui se montrent adversaires à toute généralisation du système. Par conséquent, malgré les protestations renouvelées, la question reste en suspens. Cependant, cette situation provoque chez les États minoritaires, une résistance à toute amélioration de la procédure et des moyens appropriés pour faciliter la tâche du Conseil.

D'ailleurs, il est contraire aux règles du Droit International de traiter les États de deux manières différentes. Il ne doit pas y avoir deux sortes d'États, les uns privilégiés et les autres soumis à certaines obligations. En effet, cette situation permet à certains États de demander que les clauses minoritaires soient appliquées et respectées par les États obligataires, tandis qu'eux ne sont pas tenus de respecter ces mêmes droits.

La thèse de la généralisation juridiquement est très solide. Mais, politiquement, la question ne se pose pas de la même façon. Nous allons voir la réponse des adversaires de la généralisation.

Lors de la discussion de cette question, devant la Sixième Commission de l'Assemblée (16 septembre 1925), M. de Jouvenel, délégué français, déclara que la généralisation du système ne ferait que créer des conflits imaginaires et dangereux pour la tranquillité des États. Il invoqua le cas d'un Gallois de mauvaise humeur s'adressant à la Société des Nations pour défendre les droits des Gallois. Et il se demande ce que ferait en ce cas la Société des Nations.

Le délégué anglais, Lord Cecil, ne craint pas les Gallois, mais il craint que la Société succombe sous le poids du fardeau qu'on voudrait lui imposer par la généralisation

de la protection des minorités du monde entier. Pour M. Hymans, (délégué belge) les traités des minorités sont des traités spéciaux et ne concernent pas tous les États. Il trouve que l'institution d'un régime commun à toutes les minorités comme dangereux ¹. La même opinion a été exprimée par le délégué italien.

De son côté, M. de Mello-Franco (délégué brésilien), à la séance du Conseil du 9 décembre 1925, en sa qualité de rapporteur, avait fait une déclaration personnelle sur le problème minoritaire et en outre il déclare : « Un traité général de protection des minorités, tel que l'a proposé l'honorable délégué lithuanien, M. Galwanauskas, serait sans objet pour la totalité des États américains, dont dix-neuf sont membres de la Société des Nations. L'adhésion de ces États à un traité pareil serait impossible ². »

Cette attitude des États sud-américains est basée sur le fait qu'en Amérique il n'existe pas de minorités.

En somme tous ces États hostiles à la généralisation du système, craignent qu'il ne surgissent partout des minorités artificielles, même là où jusqu'à présent elles n'ont pas pu se manifester.

De même en doctrine, il y a deux thèses. Tandis qu'une partie de la doctrine demande au nom de l'égalité entre les États que le système soit généralisé, l'autre partie prétend que cette innovation n'amènerait que des troubles et des désordres chez les États qui jusqu'à présent n'ont pas connu l'existence de minorités sur leurs territoires respectifs. On comprend la difficulté de concilier ces deux thèses. L'Institut du Droit International avait fait un effort

1. Pub. de la Société des Nations. *Minorités*, 1931, I. B., I. pp. 56 et suiv.

2. Pub. de la Société des Nations. *Minorités*, 1931, I. B., I. p. 43 ; J. O., février 1926, p. 141.

pour trouver une solution intermédiaire. Nous l'exposerons plus loin.

Ce qu'on peut dire dès maintenant, c'est que la question de la généralisation du problème est posée définitivement devant l'opinion publique mondiale et attend d'être résolue¹. Mais pour arriver à cette solution, il faut que les Grandes Puissances soient moins intransigeantes. Ce qui irrite le plus les États minoritaires, c'est d'être traités comme étant d'un degré de civilisation inférieure. Ils se sentent humiliés².

Certes, il y a possibilité de réviser les traités des minorités, mais cette révision ne pourrait se faire qu'avec l'assentiment de la majorité du Conseil, par conséquent avec l'approbation des Grandes Puissances³. Toutefois, il est certain que l'idée a fait des progrès. En effet, dans sa résolution du 21 septembre 1922, l'Assemblée émit une recommandation aux États qui ne sont pas soumis aux stipulations des traités des minorités de s'inspirer du même principe.

Cependant, on peut se demander si une extension universelle est désirable. Les difficultés seraient très grandes pour sa réalisation. Il serait préférable de restreindre son application seulement aux États où se trouvent des minorités de race, de langue ou de religion. L'évolution doit se faire dans ce sens. Et cette généralisation présente moins de danger pour les Grandes Puissances, si vraiment la reconnaissance des droits des minorités présentait quelque danger pour un État!

De même, elles ne peuvent pas invoquer la notion de

1. Politis. *Op. cit.*, p. 14.

2. Fauchille. *Op. cit.*, p. 809.

3. *Le Temps* du 15 septembre 1934.

souveraineté, car la souveraineté doit exister pour tous les États, grands comme petits.

Dans sa septième conférence, l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, fait la constatation suivante : « Il est évident que le fait que certains États échappent à ces obligations, alors que d'autres y sont soumis, rend doublement difficile la tâche de ceux qui croient désirable de renforcer ces obligations. Tant que les Nations civilisées se trouvent placées dans un état d'infériorité par rapport à d'autres, ces Nations résisteront à l'application des règles dont elles voient leurs voisins dispensées ¹. »

La Société doit se hâter d'entrer dans la voie de la généralisation, sinon elle risquerait de rendre l'exercice de la garantie du Conseil de plus en plus difficile dans les quelques pays soumis à un régime d'exception blessant pour leur dignité nationale ².

La conclusion qui s'impose est la suivante : « tant qu'une règle générale de la protection des minorités s'imposant à tous les États, au moins d'Europe, ne serait pas consacrée en Droit International, il serait impossible de protéger efficacement les droits des minorités ³. »

B. — *La protection des droits de l'homme et les minorités.*

On avait préconisé la généralisation du système minoritaire par la reconnaissance internationale de certains droits de l'homme et s'appliquant à tous les États. En pa-

1. V. Conférence tenue à Vienne les 24-25 juin 1923 par l'Union Int. A., pour la Société des Nations.

2. Rapport de la 19^e Commission de l'Inst. Dr. Int. *Annuaire 1925*, p. 256.

3. Politis. *La limitation de la Souveraineté*. Acad. du Dr. Int., Cours 1923, livre 6, p. 40.

ticulier cette question préoccupa l'Institut du Droit International. En 1929, siégeant à New-York, il adopta une déclaration des droits internationaux de l'homme¹. Cette déclaration présente une importance capitale pour l'évolution du Droit International, vu l'autorité que représente cet Institut et qui compte parmi ses membres les plus éminents juristes et hommes d'État.

La déclaration en question contient six articles. Cependant ce sont les trois premiers articles qui nous intéressent en ce moment.

L'article premier nous dit : « Il est du devoir de tout État de reconnaître à tout individu le droit égal à la vie et à la propriété, et d'accorder à tous, sur son territoire, pleine et entière protection de ce droit, sans distinction de nationalité, de sexe, de race, de langue ou de religion. »

Art. 2. — « Il est du devoir de tout État de reconnaître à tout individu le droit égal au libre exercice, tant public que privé, de toute foi religieuse ou croyance dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Art. 3. — « Il est du devoir de tout État de reconnaître à tout individu le droit égal au libre usage de la langue de son choix et de l'enseignement de celle-ci.

Cette déclaration tend à supprimer l'inégalité qu'ont créé les traités des minorités. Mais elle va plus loin en poussant cette extension au monde entier. Elle est considérée comme un événement de la plus haute importance et elle ouvre une ère nouvelle en Droit International².

Cette nouvelle théorie nous intéresse ici en tant qu'elle a

1. Mandelstam. *Protection des droits de l'homme*. Acad. du Dr. Int., Cours 1931, livre 38, pp. 204 et suiv.

2. Mandelstam. *Op. cit.*, p. 206.

pour but de protéger les minorités de race, de langue ou de religion, non seulement, comme c'est le cas des traités de minorités, dans certains États, mais dans tous les États où de telles minorités existent. Ainsi, la consécration de cette théorie serait la reconnaissance de certains droits primordiaux applicables à tout homme sans distinction entre majorité et minorité. De même, politique jusqu'à présent, la protection deviendrait purement juridictionnelle.

Cette thèse a trouvé beaucoup de partisans parmi les juristes ¹, tandis que les États se sont montré peu disposés, au moins jusqu'à présent, à faire sienne la déclaration de l'Institut du Droit International.

Toutefois, en supposant que les droits de l'homme se substituent au système actuel de la protection des minorités, on peut se demander si cette nouvelle protection serait plus efficace en ce qui concerne les minorités. On pourrait en douter.

Une remarquable étude sur cette question a été faite par M. Charles Rousseau ². Pour plus de détails, nous renvoyons les lecteurs à cette étude, ici nous traiterons seulement certaines difficultés que présente cette théorie touchant la protection des individus, non pas en tant qu'hommes, mais en tant qu'appartenant à une minorité de race, de langue ou de religion.

Nous savons que les traités des minorités reconnaissent certains droits aux individus en tant que sujets ou ressortissants de l'État; ensuite, en tant que l'individu appar-

1. Politis. *Esprit international*, janvier 1935, p. 20 et suiv.. Fauchille, *Op. cit.*, p. 809. Scelle. *Op. cit.*, p. 256.

2. Charles Rousseau. *Protection des Minorités et la reconnaissance internationale des droits de l'homme*, Paris, 1930.

tient à une minorité de race, de langue ou de religion ¹.

Dans la protection des droits de l'homme, cette distinction disparaît. Ce n'est plus en tant qu'appartenant à une minorité que l'individu est protégé, mais en tant que citoyen d'un État. La différence est capitale.

La théorie des droits de l'homme supprime le terme « minorité » et le remplace par celui de « citoyen ». Il n'y a plus de différence entre minorité et majorité. Du fait que les droits des minorités constantes ou non variables, et même partout, sont remplacés par les droits de l'homme variables et inégaux. Il est difficile de confondre ces deux droits. Sur plusieurs points, une différence existe entre eux.

Si on considère les textes des traités des minorités, on constate que certains droits sont reconnus à l'individu dans le but de lui conserver sa personnalité. Ces droits lui permettent de cultiver sa conscience nationale, sa langue, sa religion, etc..., donc ces droits ne sont applicables qu'en tant que cet individu appartient à une collectivité distincte de la majorité.

Ces droits sont partout où existent des minorités, tandis que les droits de l'homme ne sont pas nécessairement partout les mêmes ². Dans le cas de la protection des minorités, ce n'est pas l'individu, mais, en sorte, une collectivité qui est protégée ³. L'importance de cette protection collective n'échappe à personne. Elle permet aux minorités de garder leur entité distincte et de la perpétuer.

Or, dans la protection des droits de l'homme, cette personnalité disparaît. Tôt ou tard les minorités se fondront

1. Charles de Visscher. « L'Unité de l'État et les revendications minoritaires ». *Rev. du Dr. Int. et de la législ. comparée*, 1931, p. 329.

2. Charles Rousseau. *Op. cit.*, p. 15.

3. Des Balogh, *Op. cit.*, p. 253.

avec la majorité. De sorte que la théorie des droits de l'homme n'entrave pas, mais facilite plutôt l'assimilation des populations minoritaires, ce qui est contraire aux droits des minorités tels que les traités les ont définis.

Certes, même le système actuel de protection des minorités laisse beaucoup à désirer sur ce point. Car s'il n'autorise pas les États minoritaires à pratiquer une politique d'assimilation, il facilite cette politique du fait que la garantie, pour être exercée, rencontre de grandes difficultés¹. Cependant, ici, il existe des sanctions et la compétence de l'État est liée. Les engagements qui lui sont imposés par les traités sont d'ordre international, et, par conséquent, les organes de l'État doivent les respecter dans tous les cas. Ni le législateur constituant, ni même le législateur ordinaire, ne peuvent changer ces droits.

Or, il serait beaucoup plus difficile de protéger les droits minoritaires par la reconnaissance des droits de l'homme. Si le système minoritaire comporte des sanctions, ces sanctions n'existent pas dans la théorie des droits de l'homme.

La déclaration des droits de l'homme ne prévoit aucune sanction expresse contre l'État qui manquerait à ses devoirs envers l'individu. Cette attitude de l'Institut à cet égard doit être, à l'heure actuelle, approuvée, tant du point de vue de la théorie que de celui de la tactique. Il (l'Institut) ne saurait proposer l'établissement de sanctions contre les États, à raison de leur attitude envers l'individu à l'intérieur de leurs propres territoires, à un moment où la question de la nécessité des sanctions n'est pas encore universellement reconnue pour le maintien de la paix extérieure².

1. Charles Dupuis. *Op. cit.*, p. 14.

2. Mandelstam. *Esprit international*, avril 1930, n° 14, pp. 239 et suiv.

En réalité, sous les principes actuels du Droit International, il paraît difficile, presque irréalisable, de créer une organisation de sanctions en vue de protéger les droits de l'homme. On ne voit pas à qui pourrait s'adresser l'individu en cas de violation de ses droits. Aujourd'hui encore, l'individu n'est pas sujet du Droit International et ne peut saisir aucun tribunal international. Cette possibilité n'est donnée qu'aux États.

Par conséquent, un État qui violerait les droits de l'homme serait obligé lui-même de saisir un tribunal ou un organe international contre soi-même. Donc l'État dans ce cas, remplirait le rôle d'accusateur et de défenseur, ce qui est juridiquement inconcevable. En droit interne, les droits de l'homme et du citoyen sont reconnus constitutionnellement. Ici, l'individu possède les moyens nécessaires pour protéger ses droits, tandis que, dans le cas des droits de l'homme, ces moyens n'existent pas et les droits ne seraient appliqués que par les États de bonne foi.

Il y aurait un autre moyen, seulement en ce cas il faudrait une transformation complète des règles du Droit International. D'autre part, il faudrait modifier l'Institution de Genève. Cette solution serait de reconnaître l'individu comme sujet du Droit International. C'est à ce moment seulement, lorsque l'individu pourrait s'adresser directement à la Cour permanente de Justice internationale, ou à un autre tribunal, ou encore à la Société des Nations, garante de ses droits, que la reconnaissance internationale des droits de l'homme serait pratiquement applicable. Dans ce cas, l'individu pourrait jouer lui-même le rôle de partie, car il ne suffit pas de reconnaître certains droits, mais il faut aussi organiser les sanctions pour que ce droit soit sauvegardé. Pour le moment, nous sommes loin de

cette évolution. On pourrait donc conclure, que la théorie des droits de l'homme ne présente pas une protection efficace en ce qui concerne les minorités. Par conséquent, cette théorie ne paraît pas, en définitive, très satisfaisante. La divergence persistante qu'on rencontre entre les deux systèmes de protection semble interdire toute assimilation, toute fusion sérieuse entre les deux systèmes¹. On peut prétendre même que chacune des deux théories, la protection des droits de l'homme et la protection des minorités, a son climat propre et son champ d'application.

La première est générale, universelle et s'applique à tous les individus dans le monde entier.

La seconde est plus restreinte et ne s'applique qu'à un nombre d'individus en tant qu'ils appartiennent à une minorité de race, de langue ou de religion. Si on risquait de détruire le système actuel de la protection des minorités, en le remplaçant par celui des droits de l'homme, il est certain que les minorités n'auraient rien gagné. Il est nécessaire qu'avant ce changement, une évolution se fasse en Droit International, et qu'on revienne à la seule conception raisonnable, c'est-à-dire faire de l'individu sujet du Droit des gens. Pour beaucoup de juristes, cette évolution se fera un jour². Car, en fin de compte, c'est par et pour l'homme que le droit existe et non pour l'État, être fictif³.

1. Charles Rousseau. *Op. cit.*, pp. 25-36.

2. Hans Kelsen. *Académie du Droit international*, Cours, 1932, livre 42, p. 168; Politis. *Nouvelles tendances du Droit international*.

3. M. Krabbe. *Die Moderne Statsidee*, 1919; Scelle *Op. cit.*, Part. II, p. 3.

ANNEXE II

LE SYSTÈME ET LES RÉFORMES A Y INTRODUIRE

Dans notre étude, nous avons fait deux constatations qui sont à la base du système actuel.

En premier lieu, que la protection des minorités est traitée politiquement et non juridiquement, comme elle devrait l'être. La garantie est politique, ce qui a obligé le Conseil à fixer (introduire) une procédure qui n'a rien de juridique. C'est, à notre avis, un des plus grands défauts et obstacles à une réglementation satisfaisante de la protection des minorités.

En deuxième lieu, le régime actuel n'a pas rempli l'espoir qu'on avait mis en lui.

D'une part, les minorités n'ont pas trouvé une protection efficace et complète et ne cessent de protester en réclamant que leurs droits soient respectés; d'autre part, les États minoritaires, même ceux qui se sont montrés libéraux, en s'efforçant de donner aux minorités une protection conforme aux stipulations des traités, n'ont pas cessé de se montrer méfiants envers le régime qui leur est imposé, du fait que le régime ne s'applique pas à tous les États. Telle est la conclusion qui s'impose.

Il est certain que des modifications doivent être apportées. Cependant, si la majorité des auteurs et des hommes politiques est d'accord pour reconnaître qu'une réforme

s'impose, le désaccord subsiste lorsqu'il s'agit de la nature de ces modifications. Les uns, les plus exigeants, demandent qu'une modification radicale du système actuel soit faite ; les autres, tout en demandant que la protection soit complétée, trouvent que le système a déjà donné des résultats appréciables.

D'ailleurs, il ne faut pas oublier que tout projet de modification doit remplir les deux conditions suivantes :

a) Ces modifications ne doivent pas dépasser les limites posées par les traités¹ ;

b) Il faut tenir compte que toute modification doit être acceptée par les États minoritaires. De ce fait, on se rend compte des difficultés que rencontre toute idée de réforme. Donc, le champ de cette réforme est limité.

Avant tout, il faut d'abord préciser les textes des traités. Sur plusieurs points, les stipulations sont obscures et parfois confuses. Il y a une incertitude sur le terme « minorité ». Il est nécessaire de donner une définition claire et non équivoque d'une minorité ethnique. Certains termes, comme « facilité appropriée », accorderont des « droits », ne sont pas d'une exactitude juridique et rendent difficile la tâche de la Société des Nations².

Cependant, il ne faut pas croire que l'interprétation claire des textes suffirait à elle seule à rendre le système plus efficace. Mais tout de même, elle serait un point de départ en vue d'améliorer le système.

Une pratique de plus de dix ans nous permet de voir les inconvénients du système actuel. Nous avons déjà étudié un certain nombre de défauts et nous nous proposons

1. Rapport de Madrid. Séance du Conseil du 7 juin 1929 ; *J. O.*, juillet 1929, p.

2. Charles Dupuis. *Académie du Droit International*, 1930, livre 32, p. 53.

d'exposer quelques réformes qui auraient pour objet l'amélioration du système.

Nous avons vu, en consultant les textes, que les auteurs des traités des minorités ont laissé une liberté très large en ce qui concerne l'application de la garantie et l'organisation de la procédure préliminaire. En effet, les textes contiennent que le Conseil devrait agir d'après les circonstances. Toutefois, cette large liberté d'action est donnée dans le but d'une organisation plus efficace de protection des minorités. Or, on doit constater que le Conseil n'a pas rempli l'espoir qu'on avait mis en lui. Il a compris que son action était purement politique et, par conséquent, il s'est bien gardé de poser des règles claires et précises. Sans doute, en matière politique, il faut avoir une grande latitude en vue d'agir d'une manière efficace. Mais, en la circonstance, il ne faut pas oublier que le Conseil est lié par les traités et ne pourrait jamais se départir de la tâche qui lui incombe.

Donc, sans remanier profondément les principes posés par les stipulations, l'action du Conseil devrait se faire dans l'esprit indiqué par les traités. En particulier, en ce qui concerne la procédure, le Conseil est seul compétent. Les États minoritaires ne peuvent pas lui refuser cette compétence. La procédure est la phase préliminaire pour provoquer la garantie du Conseil. Par conséquent, cette tâche appartient au Conseil et non aux États obligataires, car c'est lui seul qui est garant de la protection des droits minoritaires. Le droit qui lui appartient en cette matière lui est attribué par les traités.

En effet, d'après les textes, c'est lui qui doit « veiller » à l'exécution des stipulations imposées aux États signataires des traités des minorités, et il est certain qu'il ne

pourrait pas remplir cette tâche s'il ne possédait pas les moyens nécessaires pour se rendre compte si lesdites stipulations sont constamment exécutées. Ce but ne serait pas atteint autrement que par une procédure aussi large que possible, permettant aux minorités de signifier aux membres du Conseil toute infraction à leurs droits légitimes. Nous savons que le Conseil ne peut être saisi que par l'un de ses membres. Mais, pour qu'un membre se décide à saisir le Conseil, il faut que préalablement, il soit informé qu'une infraction a été commise, ou qu'il y a danger d'infraction. Le reproche des États minoritaires que tout acte de modification de procédure devrait être approuvé par eux n'est pas juridiquement défendable.

Ce n'est que dans le cas d'une modification de la compétence ou de la garantie que le consentement des États minoritaires est nécessaire. Nous savons qu'en droit interne, la loi ne pose que les principes généraux, tandis qu'en ce qui concerne l'application de cette loi, c'est-à-dire la procédure, l'organe administratif est seul compétent pour fixer les normes que cette procédure doit suivre.

Dans le cas de la protection des minorités, cette compétence ne peut appartenir qu'au Conseil de la Société des Nations.

Il y a un point sur lequel les traités ont gardé le silence. Il s'agit de la définition du terme « minorité ». Nous savons que les textes n'ont pas mentionné chaque minorité qui devrait profiter des stipulations minoritaires.

Il aurait fallu créer un organe placé au-dessus des États minoritaires et les minorités elles-mêmes, en vue de déterminer dans quel cas on se trouve devant une minorité ethnique. Tandis que, d'après la méthode actuelle, l'État est seul juge de reconnaître ou de refuser la reconnaissance

à une minorité sur son territoire. Cette méthode est défaillante. Il en résulte que des personnes appartenant à la majorité peuvent s'enrôler, en quelque sorte, dans des minorités ; et que des États poursuivant une politique d'assimilation forcée peuvent enrôler dans leur majorité nationale des personnes appartenant effectivement à des minorités nationales.

Ainsi, il est très facile à un État d'éluder, dans certains cas, l'application du régime des minorités en niant l'existence même d'une minorité qualifiée, pour en bénéficier. Pour atteindre ce but, l'État pourrait invoquer, par exemple, l'absence d'une différence réelle avec les membres de la majorité, ou bien l'absence d'une volonté dûment constatée ¹. En vérité, certains États ont profité largement de cette lacune des traités et ont refusé de reconnaître la qualité de minorité à un nombre considérable de populations. Cette situation n'aurait pas été possible s'il existait une déclaration nominative de chaque minorité dans les États obligataires, ou si le droit de définir une minorité appartenait au Conseil ou à une autre institution créée dans ce but et placée au-dessus des États et des minorités.

On a prétendu que les minorités, même non reconnues par l'État, peuvent adresser des pétitions à la Société des Nations. Cependant, on oublie que lorsqu'un État minoritaire refuse la reconnaissance d'une minorité, cette minorité aurait de grandes difficultés à se servir du droit de pétition. Si un individu appartenant à cette minorité adresse une pétition à la Société des Nations, il risque de se

1. Charles Dupuis. *Académie du Droit International*. 1930, livre 33 pp. 53 et 54 ; Mandelstam, *Académie du Droit International*, 1923, livre I, pp. 406 et suiv.

faire poursuivre pour haute trahison, sans parler d'autres brimades¹.

Il est difficile de soutenir que la création d'un organe international, chargé de fixer les conditions conférant aux différents groupement le caractère de minorités, modifie en quoi que ce soit les stipulations des traités.

Si les auteurs des traités n'ont pas désigné l'institution chargée de définir les minorités, c'est parce que, comme nous l'avons dit, l'important pour eux était de poser les principes, en laissant les détails au Conseil. Le fait d'invoquer les limites posées par les traités ne doit pas enlever au Conseil tous moyens d'action et paralyser ainsi l'exercice du droit qui lui incombe. La solution de cette question ne saurait être laissée ni à l'arbitraire de l'État ni à celui des minorités elles-mêmes.

Si le droit conventionnel astreint un État à certains devoirs envers les minorités, ce droit ne saurait laisser à cet État pleine et entière liberté de reconnaître ou de ne pas reconnaître une minorité sur son territoire². Il est surprenant de voir, quinze ans après la signature des traités, des États refuser le caractère de minorités à des groupements qui sont distincts de la majorité par la race, par la langue ou par la religion. Seule, la création d'une institution internationale tenue à l'écart des États et des minorités, pourrait faire disparaître ce danger. Toutefois, pour qu'une telle institution soit acceptée par les États minoritaires, il faudrait que le système soit élargi³.

Une autre réforme concernant la procédure préliminaire

1. Pétition des minorités bulgares en Yougoslavie remise à la Société des Nations le 14 janvier 1930 ; celles *op. cit.*, p. 246 ; pub. de la Société des Nations, *Min.*, 1931, I. B. I., p. 485.

2. Mandelstam. *Annuaire de l'Inst. du Dr. Int.*, 1925, p. 260.

3. *Annuaire de l'Inst. du Dr. Int.*, 1929, p. 259.

doit être envisagée. En premier lieu, la recevabilité des pétitions par le Secrétariat général. Il est tout à fait naturel et utile que la pétition, dans sa première phase, soit examinée par le Secrétaire général. Il est juste aussi de maintenir les conditions exigées pour la recevabilité des pétitions, contre la mauvaise foi des pétitionnaires. Cependant, des garanties égales devraient être offertes aux minorités contre un rejet inconsidéré de leur plainte justifiée. On sait que l'État, au cas où une pétition serait déclarée recevable, peut s'adresser au Conseil pour demander la discussion de la question en sa présence.

Or, les minorités n'ont aucun droit d'agir lorsqu'elles trouvent que le rejet de leur pétition est injustifié. Cette pratique place les États et les minorités dans une inégalité criante. Il serait donc désirable de permettre également aux minorités la possibilité de fournir des renseignements complémentaires, c'est-à-dire de pouvoir répondre par écrit aux observations du Gouvernement ¹.

Ensuite, lorsque la pétition est rejetée, non pour une condition de recevabilité, mais du fait que les observations du Gouvernement intéressé sont satisfaisantes, le Secrétaire Général, sans communiquer lesdites observations, devrait informer le pétitionnaire des causes qui ont provoqué le rejet. Il est étonnant de voir que celui qui demande le respect de ses droits ne soit pas tenu au courant du sort de sa pétition, et ne sait jamais pour quelles causes sa pétition a été rejetée.

2. AUTONOMIE PERSONNELLE

Les textes des traités des minorités garantissent à l'in-

1. Mandelstam. *Op. cit.*, p. 4.

dividu certains droits en tant qu'individu, et d'autres droits en tant qu'appartenant à une collectivité. Toutefois, ici la collectivité est seulement supposée. Elle n'est pas organisée, ce qui rend l'exercice des droits minoritaires difficile. Il est donc nécessaire que certains droits soient reconnus comme collectifs ¹.

D'ailleurs, le rapport de la 19^e Commission de l'Institut du Droit International avait demandé qu'une autonomie personnelle soit accordée aux minorités. Cette autonomie ne doit pas être territoriale, par conséquent politique. L'autonomie qu'on réclame pour les minorités ne s'étendrait qu'au domaine social, culturel ou religieux. Elle ne pourrait présenter aucun danger pour l'unité de l'État. Son domaine serait très restreint et elle n'aurait aucun pouvoir politique. D'autre part, elle permettrait aux minorités de mieux défendre leurs intérêts, tout en respectant la loyauté envers l'État ².

A la base des clauses minoritaires se trouve la reconnaissance du droit au maintien et au développement des particularités nationales, religieuses ou linguistiques. Or, il est certain que les minorités ne peuvent se passer d'une organisation leur permettant d'atteindre ce but. Le droit de créer et de diriger des institutions charitables, sociales ou religieuses que les traités leur accordent ne saurait suffire. Ce droit ne leur permet pas de déployer une activité complète. « L'activité culturelle, religieuse ou sociale de tous les membres d'une minorité et de leurs institutions doit être coordonnée par une volonté unique tendant à réaliser l'idéal commun. Pour pouvoir user de la plénitude des droits que leur ont octroyés les traités, les membres des

1. De Balogh. *Op. cit.*, pp. 253 et suiv,

2. Annuaire de l'*Inst. du Dr. Int.*, juillet-août 1925, vol. XXXII, p. 247.

différentes minorités ont un droit naturel de s'organiser, au sein de l'État, en personne morale de droit public¹. »

Cette autonomie personnelle fut accordée aux minorités même par certains États qui ne sont pas soumis aux obligations des traités. Ainsi la Constitution d'Esthonie du 15 juin 1920, dans son chapitre II, reconnaît les droits les plus larges aux minorités (art. 6, 8, 11, 12, 13, 15, 20, 22, 23 et 24). Mais, de plus, dans son article 21, la Constitution stipule, que « les membres des minorités nationales comprises dans les limites de l'Esthonie peuvent créer des institutions autonomes pour veiller aux intérêts de leur culture et de leur bien-être national, dans la mesure où ces institutions ne seront point contraires aux intérêts de l'État². »

De même la Constitution de la République Lithuanienne accorde aux minorités le droit de gérer leurs intérêts nationaux culturels sur la base de l'autonomie. Ainsi, l'article 73 stipule : « les minorités nationales formant une partie notable des citoyens ont le droit, dans les limites fixées par les lois, de gérer sur des bases d'autonomie, leurs intérêts nationaux culturels, instruction populaire, mutualité, bienfaisance, — et d'élire, en se conformant aux prescriptions des lois, des organes représentatifs, chargés de la gestion de ces intérêts. » Les articles 74 et 83 complètent ces dispositions.

La reconnaissance d'une personnalité juridique aux minorités permettrait à l'État de surveiller les agissements des individus appartenant à ces minorités. Il est probable que le nombre des pétitions diminuerait du fait que chaque minorité aurait ses représentants qualifiés, pour intervenir

1. Mandelstam. *Op. cit.*, p. 444.

2. *J. O.*, mars 1923, pp. 379-382, Protection des minorités en Esthonie.

auprès des autorités centrales pour demander la réparation du dommage, au cas où une infraction viendrait à être commise.

Cela ne veut nullement dire que l'attribution d'une telle personnalité ferait des minorités, des sujets du Droit International. L'institution que nous envisageons n'aurait d'autre but que de permettre aux minorités de protéger leurs intérêts collectifs devant l'administration à l'intérieur de l'État. D'autre part, au cas où une infraction serait commise, il est probable que les représentants d'une minorité préféreraient discuter la question avec le Gouvernement intéressé avant de porter le différend devant la Société des Nations. Certes, la reconnaissance de cette autonomie personnelle a peu de chance d'être réalisée avant qu'une convention générale concernant tous les États membres de la Société des Nations ait été adoptée.

Il conviendrait donc que les États se rendent compte que la généralisation du système minoritaire est indispensable pour permettre les modifications envisagées et établir une protection des minorités vraiment efficace ¹.

C'est seulement dans ce cas que la proposition du Gouvernement polonais, exposée dans le mémoire du 16 janvier 1921, demandant que les pétitions soient présentées à la Société des Nations par l'intermédiaire de l'État intéressé, pourrait être acceptée.

Cette demande polonaise avait pour but de restreindre le nombre très élevé des pétitions devant la Société des Nations. Cet abus serait dû, d'après le Gouvernement polonais, aux facilités qui sont données aux minorités pour saisir le Conseil. Cette affirmation est erronée.

1. *J. O.*, avril 1929, p. 523

Si le nombre des pétitions qui sont adressées au Secrétariat général est important, celles qui viennent devant le Comité des Trois est assez restreint¹. Il est vrai que la Pologne invoquait le mécanisme qui fonctionne en Haute-Silésie. En effet, par une convention germano-polonaise du 15 mai 1922, concernant les minorités de la Haute-Silésie, une procédure assez ingénieuse et satisfaisante a été créée. Les minorités lorsque leurs droits se trouvent lésés, doivent, tout d'abord s'adresser aux offices minoritaires qui statuent en premier ressort ; ensuite, devant la Commission mixte composée d'un nombre égal de membres minoritaires et majoritaires, et présidée par une personnalité désignée par le Conseil de la Société des Nations. Toutefois, les minorités gardent le droit de faire appel au Conseil par le moyen d'une pétition, si la décision de la Commission ne les satisfait pas. Cependant, la pétition doit être envoyée par l'intermédiaire de l'Office des minorités, qui doit obtenir du Gouvernement sa transmission.

Cette institution présente une supériorité incontestable. Nul doute que l'adoption d'une telle procédure par tous les États minoritaires faciliterait largement la tâche des Gouvernements et des minorités.

Pourtant, une plus grande restriction à la recevabilité des pétitions, avant que des garanties supplémentaires soient données aux minorités, serait contraire aux stipulations des traités. D'après la pratique du Conseil, la pétition n'a qu'un but informatif. Par conséquent, cette restriction priverait le Conseil d'une information nécessaire à l'exercice de la garantie². En réalité, le nombre des péti-

1. *J. O.*, Septembre 1923, pp. 1070 et suiv. ; *J. O.*, novembre 1923, p. 1433 ; Mandelstam. *Op. cit.*, p. 478.

2. *J. O.*, avril 1929, pp. 516 et suiv.

tions diminuerait de lui-même lorsque les États minoritaires se garderaient de poursuivre une politique d'assimilation qui est contraire aux stipulations internationales. Il est rare qu'une minorité se décide à présenter une pétition sans avoir auparavant pesé les conséquences d'un tel acte. Si elle agit ainsi, c'est qu'elle y est contrainte.

3. De même, il serait nécessaire de réformer la composition et la procédure du Comité des Trois. Déjà lors de sa création, des critiques lui ont été adressées par le représentant de la Pologne. En premier lieu, il prétendait que cette institution remplaçait l'initiative individuelle des membres du Conseil par une initiative collective. En second lieu, que la responsabilité individuelle cédait la place à une responsabilité collective, ce qui était d'après le Gouvernement polonais en opposition flagrante, avec les stipulations des traités de minorités. En effet, celles-ci prévoient seulement l'exercice de l'initiative pour « tout membre du Conseil. »

Mais une critique plus grave a été adressée au Comité des Trois par le représentant du Canada, M. Danduran, lors de la discussion du rapport de Madrid ¹. D'après lui, l'examen des pétitions par le Comité des Trois est très superficielle du fait que les membres du Comité sont privés d'une information détaillée sur la situation exacte des minorités. Il s'exprime dans les termes suivants : « Ce qui paraît extraordinaire au monde extérieur, ainsi qu'à maints représentants qui ont siégé dans ces Comités des Trois, c'est que celui-là même qui croit avoir des droits qui sont lésés disparaît complètement. Il a saisi le Conseil par l'intermédiaire du Secrétariat d'une plainte, d'une information, et c'est tout. Il ne sait jamais ce qui s'est passé. Tandis que

1. Pub. de la Société des Nations, I. B., *Minorités*, 1931, pp. 102, 103, 132.

le Comité des Trois peut demander au Gouvernement des renseignements supplémentaires. Il ne peut rien demander au pétitionnaire. Je déclare que cela constitue une information manifestement insuffisante ¹.

Les critiques de M. Danduran présentent une importance prépondérante du fait qu'il a fait partie de plusieurs Comités.

Il est certain que les Comités du Conseil n'ont pas rempli la tâche qu'on attendait d'eux. Les minorités n'ont pas trouvé une protection efficace auprès d'eux. D'autre part, le rôle du Conseil a été renversé. Depuis l'existence de ce Comité, il est rare qu'un différend ait été porté devant le Conseil. En principe, les pétitions s'arrêtent au Comité des Trois.

Le mystère et le silence dont s'entoure l'examen des pétitions sont de nature à laisser se répandre la croyance que la Société des Nations ne remplit pas parfaitement les devoirs qui lui incombent. La pratique telle qu'elle existe est loin des principes fondamentaux posés par les traités. C'est surtout l'ignorance de la position prise par leur propre Gouvernement qui mécontente les minorités ². Cette méthode laisse dans l'esprit de la minorité l'impression qu'elle n'a pas été entendue et qu'elle est la victime ou de l'inaction ou de l'indifférence du Conseil.

Il est avéré que depuis la création du Comité des Trois, sauf lorsque les intérêts d'un membre du Conseil sont en cause, le Conseil n'a pas prêté attention au problème minoritaire. C'est dans le but de remédier à cette pratique que le délégué canadien proposa au Conseil que l'examen des péti-

1. *J. O.*, avril 1929, pp. 546, 548.

2. *J. O.*, avril 1929, p. 520.

tions soit confié à un Comité qui comprendrait tous les membres du Conseil ou leurs suppléants, qui se réunirait tout spécialement dans l'intention d'examiner une pétition. Donc, il proposait un Comité semblable à celui qui fut créé en vertu de la résolution proposée par M. Benes en octobre 1924, lorsque le Conseil se transforma en Comité pour élaborer le programme des travaux préparatoires, en vue d'une conférence sur la réduction des armements ¹.

Il est certain que le projet de M. Danduran présente des avantages appréciables. Par la création d'un tel Comité, la responsabilité serait rendue aux membres du Conseil et donnerait une plus grande garantie d'un examen sérieux de la question. Cependant, le Conseil ne s'est pas rangé à cette opinion. Toutefois, il a élargi les Comités des Trois, en permettant au Président du Conseil, dans certains cas, d'appeler quatre délégués au lieu de deux, en vue de l'examen des pétitions.

Il serait nécessaire aussi de donner à la procédure devant le Comité des Trois une publicité plus grande. Pour cela il n'est pas besoin de communiquer directement aux pétitionnaires les faits qui se sont passés devant le Comité des Trois, ni le résultat de l'examen de la question soulevée. On pourrait cependant organiser une telle publicité par d'autres moyens (Pub. compte-rendu J. O. ; Pub. d'un Bulletin spécial, etc...) pour satisfaire le désir légitime des minorités.

D'autre part, on pourrait envisager la possibilité de permettre au Comité des Trois de se mettre en rapport avec les minorités elles-mêmes et non seulement avec les Gouvernements comme c'est la pratique actuelle. A notre avis il y

1. Disc. du rap. de Madrid., *J. O.*, avril 1929, p. 517 ; V. aussi Pub. de la Société des Nations, I. B., *Minorités* 1934, pp. 85-86.

a là une inégalité qu'il faut faire disparaître. L'attribution d'un tel pouvoir au Comité serait extrêmement utile. Ainsi l'affaire serait examinée par le Comité en toute connaissance de cause, ayant une information aussi complète que possible.

Il est vrai qu'une telle attribution provoque l'objection suivante : en permettant au Comité des Trois d'entrer en relations avec les pétitionnaires (minorités) c'est reconnaître ladite minorité comme partie du procès, donc donner un caractère contradictoire à la procédure, ce qui est contraire aux stipulations en vigueur. Il nous paraît que cette objection est exagérée. L'attribution d'une telle possibilité ne ferait que permettre au Comité des Trois de se procurer une information supplémentaire et plus détaillée, nécessaire à tout examen impartial d'une question.

Nous pensons que tout en acceptant la thèse que les limites posées par les traités ne devraient pas être dépassées et que des mesures de nature à élargir les engagements des États ne devraient pas être prises, cela ne saurait nous empêcher de nous efforcer d'instituer la meilleure procédure possible dans les conditions existantes. Si des principes ont été formulés par les traités, il faut trouver une procédure propre à les réaliser, sinon les principes resteraient lettre morte¹.

La possibilité qu'on envisage de donner aux minorités, en vue de participer à la procédure devant le Comité des Trois, n'aurait pour but que de fournir à celui-ci, sur les observations du Gouvernement intéressé, des éclaircissements nécessaires. Donc, l'attribution qu'on envisage fait partie de la procédure et, par conséquent, le Conseil est maître de l'accorder ou non. D'ailleurs, après cette modifi-

1. J. O., avril 1929, p. 527.

cation, on ne pourrait plus reprocher à la Société des Nations l'indifférence et le désintéressement complets au problème minoritaire. De plus, nous devons préciser que cette réforme ne porterait aucune atteinte à la souveraineté des États minoritaires, car les minorités ne seraient pas consultées en tant que partie d'un procès, mais simplement au titre de témoin d'une infraction commise.

On a critiqué aussi la lenteur de la procédure devant les Comités, qui souvent contribue à l'aggravation du conflit. Il arrive au cours de l'instance que des situations nouvelles surgissent, rendant le règlement des différends beaucoup plus difficile ¹. En effet, le Comité des Trois n'est pas un organe permanent. Il ne se réunit que pendant les séances du Conseil. Par conséquent, même si les intérêts d'une minorité sont gravement atteints, celle-ci ne pourrait recevoir la suppression de cette infraction que plusieurs mois après.

Ce fait n'a pas échappé à certains membres du Conseil, et, par une résolution du 10 juin 1925, le Conseil a estimé qu'il serait désirable que les Comités des minorités tinsent compte de la possibilité de se réunir dans l'intervalle des sessions du Conseil, toutes les fois qu'ils le jugent utile pour l'examen de telle ou telle pétition. Cependant la résolution précitée ne remédie pas à la lenteur reprochée. Il serait préférable d'attribuer au Comité une sorte de permanence, non pour surveiller l'application des stipulations par les États obligataires, mais simplement pour lui permettre de pratiquer une procédure plus expéditive.

4. Certains auteurs ont proposé de créer une Commission permanente auprès du Conseil de la Société des Nations. Le but de cette commission serait de surveiller « constamment »

1. V. Duparc. *Rev. du Dr. Int. et de la législ. comparée*, 1924, p. 454.

l'exécution des clauses minoritaires. D'autre part, elle serait chargée, lorsqu'une infraction serait commise ou sur le point de l'être, de signaler le cas au Conseil.

Cette institution a été envisagée par des auteurs allemands et surtout par certains auteurs anglais et italiens. Ils prétendent que c'est seulement par la création d'un tel organe permanent, que les droits des minorités trouveraient une protection efficace. L'idée a été acceptée par l'Union des Associations pour la Société des Nations, et lors de sa session à Prague, en 1922, une résolution a été votée demandant la création d'une telle commission. Cette Commission serait composée et fonctionnerait de même manière que la Commission permanente pour les mandants.

En principe, les membres de cette Commission devraient être des juristes et, éventuellement, les minorités y seraient représentées. Une telle proposition aurait l'avantage d'assurer une instance convenable aux pétitions des minorités¹.

Comme il fallait s'y attendre, les États minoritaires se sont ouvertement opposés à cette proposition, en invoquant les clauses des traités de minorités. Ils prétendirent que la création d'une telle institution dépasserait les limites fixées par leurs engagements, et aurait pour conséquence d'aggraver leurs obligations². Ce ne sont pas seulement les États qui se montrèrent hostiles à la création de cette institution, mais aussi une grande partie de la Doctrine. Leur opinion est basée sur ce fait qu'une telle modification de juge, mais d'un simple médiateur. Jusqu'à présent, il n'a

1. Luca dei Sabelli. *Nazioni e minorenze etchniche*, Bologna Edit. F. Zanichelli, t. II, p. 208.

2. M. Joseph Barthelemy. La procédure de l'appel des minorités, *Esprit International*, juillet 1929, n° 11, p. 430.

compétence du Conseil dépasserait trop largement les règles des traités de minorités. Ils prétendent qu'elle ne ferait qu'aggraver les obligations des États sans apporter d'apaisement dans les relations entre les États et les minorités. D'autre part, elle aurait pour but d'empêcher l'assimilation de minorités par les majorités, en perpétuant le système minoritaire ¹. Pour ces auteurs, la protection des minorités est provisoire et, par conséquent, appelée à disparaître.

Cette opinion est erronée du fait que les représentants des États signataires des traités de minorités ont déclaré solennellement devant la Société des Nations que le régime des minorités était permanent, et que par suite toute politique d'assimilation à l'égard des minorités serait contraire auxdites stipulations.

Théoriquement, la création d'une Commission permanente pourrait être discutée, car si on se base sur les traités, un tel organe n'a pas été envisagé par eux. Cependant, nous croyons que c'est l'affaire du Conseil, qui agirait d'après « les circonstances » et par des « moyens appropriés. » Toutefois, au point de vue pratique, la création d'une telle Commission semble très difficile, du fait que les États minoritaires s'y opposeraient. On peut dire que cette question est prématurée. Son application ne pourrait être envisagée qu'après une évolution.

Lorsque nous avons étudié la procédure devant le Conseil, nous avons énuméré les causes qui ont empêché que la garantie du Conseil soit exercée d'une manière efficace. L'une de ces causes est que la garantie est encore politique, en ce sens que le Conseil ne se reconnaît pas le droit d'un

1. Ch. Visscher. L'unité de l'État et les revend. minor., *Rev. du Dr. Int. et des législ. comparées*, 1930, p. 342.

jamais porté atteinte à cette conception. On peut le regretter, mais telle est la situation. Par conséquent, si l'on désirait apporter des réformes à la procédure devant le Conseil, on serait obligé de tenir compte de cette pratique. Une des réformes les plus urgentes serait d'accorder le droit à tous les membres de la Société des Nations de signaler au Conseil toute infraction ou danger d'infraction ¹.

Il est certain que les droits des minorités seraient mieux protégés si chaque membre de la Société des Nations disposait d'un tel pouvoir.

On peut constater d'après la pratique, qu'actuellement une minorité n'est efficacement protégée que si l'un des membres du Conseil s'intéresse particulièrement à elle. Donc ce sont seulement les États membres du Conseil qui ont des minorités dans les autres États qui s'intéressent au problème minoritaire.

Comme exemple, on peut prendre le cas des minorités allemandes. Nul doute que de toutes les minorités, les mieux protégées sont les minorités allemandes. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'avant de quitter la Société des Nations l'Allemagne, étant membre permanent, avait la possibilité de porter toute violation des droits des minorités allemandes devant le Conseil. Tandis que d'autres États, qui n'ont jamais fait partie du Conseil et ont peu d'espoir d'en faire partie, n'auront jamais la possibilité de défendre efficacement leurs minorités. Ainsi il existe une inégalité entre les membres de la Société des Nations. Les uns possèdent le privilège, — ceux qui sont surtout membres permanents du Conseil, — de le saisir, tandis que les autres ne peuvent le faire ². Il est certain qu'on ne peut

1. J. Barthelemy. *Op. cit.*, p. 431.

2. J. Barthelemy. *Op. cit.*, p. 430.

pas compter exclusivement sur les membres du Conseil pour protéger efficacement les droits des minorités. Souvent lorsque les membres du Conseil ne sont pas directement intéressés ou poussés par une ambition, ils se gardent bien d'engager leurs responsabilités ¹.

Ce procédé rend, dans la pratique, l'exercice de la garantie très difficile. Il s'est établi une indulgence complaisante entre les Gouvernements intéressés et les membres du Conseil, et ils ont préféré souvent les marchandages à la claire affirmation des droits des minorités ². Pour tous ces motifs, il serait préférable d'accorder à tous les membres de la Société des Nations le droit de saisir le Conseil.

Jusqu'à présent, lorsqu'un différend a surgi entre un de ses membres et un État signataire des traités, le Conseil s'est bien gardé de porter ce différend devant la Cour permanente de Justice internationale, ainsi que les stipulations l'exigent.

D'autre part, il nous paraît nécessaire que lorsqu'un avis consultatif est émis par la Cour permanente de Justice internationale, sur une question déterminée, cet avis devrait lier le Conseil. On ne saurait laisser au Conseil la liberté de faire abstraction de l'avis émis par la Cour, sans saper l'autorité de celle-ci. Par conséquent, tout règlement d'une question sur laquelle un avis a été donné doit se faire sur la base de cet avis ³.

Il semblerait utile de donner aux représentants des États et des minorités une plus grande influence sur la procédure, en leur reconnaissant expressément le droit

1. Scelle. *Op. cit.*, p. 252.

2. Politis. *Op. cit.*, pp. 10 et 11.

3. Mandelstam. Protection des minorités, *Académie du Dr. Int.*, 1903 livre I, pp. 495-496.

de demander au Conseil d'ordonner toute audition de témoins et d'experts, ou toute enquête sur place. Toutefois, le Conseil doit garder la liberté de donner ou non une suite à une telle demande, suivant les circonstances.

La réforme suivante, envisagée par M. Mandelstam, nous paraît très importante. Il propose :

a) Que dans la procédure écrite, chaque pièce émanant d'une minorité soit communiquée à l'État intéressé aux fins d'une réponse et vice-versa, le Conseil étant d'ailleurs libre de mettre fin à cette procédure au moment où il le jugerait opportun ;

b) Que dans la procédure orale, le Conseil soit tenu de prendre connaissance des explications verbales des minorités, au même titre que des États intéressés. Ainsi serait rétabli l'équilibre entre États et minorités jusqu'ici détruit par l'article 4, alinéa 5 du Pacte.

D'après cet article, lorsque le Conseil est saisi en vertu de l'article 11 du Pacte, par un État qui accuse une minorité de manquer à la coopération loyale que lui prescrit la résolution de la Troisième Assemblée de la Société des Nations, l'État serait invité à siéger au Conseil, tandis que la minorité accusée ne serait pas représentée.

Un pareil état de choses nous paraît contraire à l'équité ¹. Si donc, par le jeu de l'article 4 du Pacte les États intéressés ne peuvent pas être exclus des débats, la justice exige que les représentants des minorités soient nantis du même droit de présenter au Conseil leurs explications orales. Cette modification n'aurait pas pour but de donner aux débats une tournure judiciaire ni d'opposer les minorités aux États, mais seulement d'éviter l'infériorité manifeste des minorités vis-à-vis des États. Ainsi, on garantirait au

1. Mandelstam. *Ibid.*, pp. 496-497.

Conseil une plus grande facilité d'examiner les faits de la cause.

En ce qui concerne la compétence de la Cour, on devrait souhaiter que le droit d'assigner un État pour infraction au régime des minorités devant la Cour permanente, soit reconnu à tous les États membres de la Société des Nations garants, au même titre que les membres du Conseil, des stipulations minoritaires.

CONCLUSION

D'après l'étude que nous venons de faire sur la situation des minorités en Europe centrale et orientale, on peut tirer les conclusions suivantes :

Tout d'abord, que le problème des minorités présente pour ces parties de l'Europe une importance primordiale, et que seule une solution satisfaisante pour les deux parties — c'est-à-dire les États et les minorités — pourrait amener l'apaisement souhaité par les auteurs des traités, et la consolidation de la Paix.

Le système minoritaire, tel qu'il fonctionne actuellement, s'est montré incomplet : d'une part, les minorités n'ont pas trouvé une protection efficace et ne cessent de réclamer le respect intégral de leurs droits légitimes; d'autre part, les États minoritaires, irrités de la non généralisation du système, se refusent à tout élargissement desdits droits, prétendant être traités comme des États d'une civilisation inférieure.

Cette attitude des États minoritaires rend la tâche du Conseil de la Société des Nations très délicate. Toute volonté de la part du Conseil, d'établir une procédure favorable aux minorités en vue de déclancher la garantie, se heurte au refus des États minoritaires d'examiner toute proposition de modification ayant pour objet d'amplifier leurs engagements.

Certes, la protection actuelle des minorités présente une amélioration sensible sur celle qui était appliquée avant la guerre, et le danger d'une intervention égoïste ou intéressée n'existe plus, du fait que la garantie appartient exclusivement au Conseil et non aux États signataires des traités des minorités. Mais cette constatation ne doit pas autoriser les États à violer les stipulations internationales, ni empêcher la Société des Nations d'exiger la stricte application de ces stipulations.

L'effort de la Société des Nations, en vue d'apaiser les luttes entre majorités et minorités, a donné des résultats appréciables. Grâce à son intervention plusieurs fois de graves conflits ont pu être évités, et par conséquent, malgré des nombreuses défectuosités le système actuel dans son ensemble, peut être maintenu, à condition toutefois d'y apporter certaines modifications. Mais pour que ces modifications soient possibles, il est nécessaire que le système soit généralisé en l'appliquant, sinon à tous les États membres de la Société des Nations, tout au moins à ceux où l'existence de minorités de race, de langue et de religion est constatée.

Les principes posés par les traités des minorités sur la protection des individus en tant qu'appartenant à une nationalité, religion ou langue, sont la conséquence du progrès de l'humanité et ont pour but de protéger l'individu contre une oppression quelconque dans sa conscience nationale, sa confession ou sa langue. Ces principes ont pris la forme des règles du Droit International et s'imposent à tous les États civilisés.

D'après le Pacte, le but de la Société des Nations est de maintenir la paix. Toutefois, cette tâche ne pourra pas être remplie par l'Institution de Genève tant que les causes

des guerres ne seront pas supprimées. Une de ces causes, dans le passé, a été l'oppression des minorités. Il est donc du devoir de la Société des Nations de veiller à ce que les minorités ne soient pas persécutées par les majorités, et que toute politique d'assimilation soit interdite aux États minoritaires.

L'existence, en droit, d'un principe, ne suffit pas, et il importe surtout de préparer son application par la création d'une procédure appropriée.

Il faut espérer que dans un avenir très rapproché le problème minoritaire qui, encore aujourd'hui, trouble les relations et la bonne entente entre les États ne sera plus une cause de désaccord, mais un lien de cohésion. Ce but ne sera atteint que le jour où toute différence entre majorité et minorité disparaîtra, non par assimilation, mais par une égalité complète entre tous les sujets d'un État, sans distinction de race, de langue et de religion.

La justice ne doit pas seulement être un idéal, mais un principe positif s'imposant à tous les membres de la communauté internationale, non pas dans l'intérêt de tel ou tel État, mais dans l'intérêt général de la communauté.

VU : LE 6 AVRIL 1935

Le Président de la Thèse,
GEOFFRE DE LA PRADELLE

VU :

Le Doyen,
EDGARD ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ANZILOTTI. — *Cours de Droit International*, Paris, Sirey, 1929.
- Académie diplomatique Internationale. Séances et travaux, 1927, t. I, II et IV.
- AKZIN (B). — *La nationalité dans la science sociale et le droit contemporain*. Inst. de Droit comparé de l'Université de Paris.
- L'avis consultatif de la C. P. J. I.*, n° 16 du 10 septembre 1923. *Recueils des Avis Consultatifs*, série B.
- AMMENDE (D^r T.). — *Die nationalitäten in den Staaten Europas*, Wien, 1931.
- ANCEL (Jacques). — *Peuples et nations des Balkans*, Paris, A. Colin, 1930.
- BALOGH (Arthur de). — *Protection Internationale des minorités*, Paris, 1930.
- BRUN (Jean-Lucien). — « Le problème des minorités devant le Droit International ». *Thèse*.
- BARTHÉLEMY (J.). — « La procédure de l'appel des minorités ». *L'esprit International*, n° de juillet 1929.
- BARTHOUD (Louis). — *Le traité de paix*, E. Fasquelle, Paris, 1913.
- BÉRARD (Louis). — « La Turquie et l'hellénisme contemporains ». *La Macédoine*, 4^e éd., 1892.
- BOUÉ (Ami). — *Turquie d'Europe* (Paris 1840), 4 vol. et *Recueil d'itinéraires dans la Turquie d'Europe*, 2 vol., Wien, 1850.
- BLUNTSCHLI. — *Le Droit International codifié*. Traduction Lardy, Paris, 1881.
- BOUSTAMANTE (Sanchez de). — *Droit International Public*, t. II, Paris, Sirey, 1934.
- BOUGLÉ. — « Le principe des nationalités et les minorités nationales ». (*Bulletin de la conciliation internationale*.) *Bulletin* n° 2, année 1928.
- CAVAGLIERI. — « Règles générales du Droit de la paix ». *Académie du Droit International*, 1929, liv. 26.
- CHURCHILL (M. W.). — *La crise mondiale*, Payot, Paris, 1925, t. I, II.
- Cour permanente de Justice Internationale*, série B, n° 7, pp. 16-17.

- DESBONS (G.). — *La Bulgarie après le traité de Neuilly*, Paris, 1930.
- DUPARC (Fouques). — *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1929.
- DUPIUS (Ch.). — *Règles du Droit de la Paix*, Académie du Droit International. *Recueil des Cours*, 1930, liv. 32.
- ERICH (R.). — *Naissance et Reconnaissance des États*. Académie du Droit International. *Recueil des Cours*, 1926, liv. 13.
- ERDSTEIN (D.). — *Le statut juridique des Minorités en Europe*, Paris, Pedone, 1932.
- EVELPIDI. — *Les États Balkaniques*, Paris 1930.
- FIORA (P.). — *Nouveau Droit Int. public*, G. Pedone Dounel, Paris, 1885.
- LE FUR. — *Races, Nationalités, États*, Paris, Alcan, 1922.
- . « Le Protectorat de la France sur les catholiques d'Orient ». *Revue des Institutions Culturelles*, 1914.
- . « La S. D. N. et la crise actuelle, *Revue du Droit International*, 1934, n° 3.
- LE FUR et CHKLAVER. — *Recueil des textes du Droit International Public*, Paris, Dalloz, 1928.
- FANCHILLE. — *Traité du Droit International Public*, I, Paris, 1922.
- FEIMBERG (Nathan). — *La question des minorités à la conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive*, Paris, 1927.
- GIDEL (G.). — *Droits et devoirs des Nations. Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 1925, t. X.
- GRAMAIN (M. P.). — *Les Droits Internationaux de l'homme*, Paris, 1933.
- GREY (Edward). — *Mémoires*, Payot, Paris, 1927.
- GRIGOROVITCH. — *Esquisse de voyage dans la Turquie d'Europe*, Moscou, 1849.
- HANTOS (Elmer). — *L'Europe Centrale*, Paris, Alcan, 1932.
- HEYKING (Baron Alphonse). — *Quelques déféctuosités dans la protection des minorités*, *Revue de Genève*, 1924.
- HOBZA (Antoine). — *Académie du Droit International. Recueil des Cours*, 1924, V. 5. « Questions de Droit International concernant les religions. »
- HEYKING (A. de). — *La conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique*, Paris 1927.
- HANS (Kelsen). — *Das problem der Souverainkät und die Theorie des Völkerrechts*, 1920.
- HAVDAN (KOHF). — *Avant projet d'un traité général relatif aux droits des minorités nationales*. La Haye, 1917.
- HOUSE (Colonel). — *Papiers intimes*, t. IV, Payot, Paris, 1927.
- HUDSON (Manley O.). — *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, Paris 1923.
- ITO (N.). — *La protection des Minorités*, Paris 1931.
- JOHANET (René). — *Principe des Nationalités*, nouv. lib. nationale.

- IVANOV (Prof.). — *Les Bulgares devant le congrès de paix*, Berne, 1919.
- KRAUS (H.). — *Das Rechte der Minderkeiten*, Berlin, 1927.
- KELSEN (Hens). — *Théorie générale du Droit International Public*. Académie du Droit International, 1932, vol. 42.
- KUNZ (Joseph L.). — *Le Pacte de la S. D. N.*, Académie du Droit International, 1932, liv. 39.
- LAMOUCHE (Colonel). — *Quinze ans d'histoire balkanique*, Paris 1929.
- LANSING (Robert). — *Les négociations de la Paix*, Londres, 1921.
- LAVELEYE. — *La péninsule des Balkans*, Paris, 1888.
- LÉGER (Louis). — *Le monde slave, La lutte séculaire des germains et des slaves*, Paris^r 1916.
- LEMONON. — *La Nouvelle Europe Centrale*, Paris, Alcan, 1931.
- MILEFF. — *La question macédonienne, aperçu historique*, Sofia, 1923.
- MASNATA (Albert). — *Nationalités et Fédéralisme*, librairie Payot.
- MAHMOND MONKHITAR PACHA. — *Mon commandement au cours de la campagne des Balkans en 1912*, Paris, 1913.
- MANDELSTAM. — « La protection des Minorités », *Académie du Droit International*, 1923, vol. I.
— *Op. cit.*, 32^e vol., juillet-août 1925.
- MANDELSTAN (André). — « Rapport à la 19^e Commission de l'Institut du Droit International sur la protection intérieure des Minorités. »
— *Le sort de l'Empire Ottoman*, Payot et C^{ie}, Paris, 1917.
- MICHEFF (D.). — *Rapprochement des États balkaniques*, Sofia, 1931.
- MULLER (D. H.). — *The Drafting of the Covenant*, New-York, London^r 1928, vol. I, p. 53.
- PENACOV (Dr.). — *La minorité bulgare dans la Dobroudja du Sud*, Sofia, 1931.
- PHILIPSE (A. H.). — « Quelques réflexions sur la protection des minorités », *Revue de Droit International et de la législation comparée*, 1929, pp. 492 et 515.
- PIROU (René). — *L'Europe et la Jeune Turquie*, Paris, 1913.
— *L'Europe et l'Empire Ottoman*, Paris, 1913.
- POINCARÉ (R.). — *Neuf années de souvenirs, 1905-1914*, liv. II.
- POLITIS NICOLAS. — « Le problème de la limitation de souveraineté », *de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1925, t. VI.
— — « La thèse de la nation ethnique et le problème des Minorités », *Revue critique de Droit International*, 1934, pp. 3-15.
- POYET (D^r C. F.). — *La Bulgarie dans le présent et l'avenir*, Paris, 1860, p. 5.
- PROST (H.). — *La Bulgarie de 1912 à 1930*, édit. Roger, Paris, 1931.
- REDSLOB (M. R.). — « Principe des Nationalités », *Académie du Droit International. Recueil des cours*, 1931, liv. XXXVII.
- REDSLOB. — *Principe des Nationalités*, 1931.
- RENAN. — *Qu'est-ce qu'une Nation ?* Paris, 1882.

- RIVET (Charles). — *En Yougoslavie*, Paris, 1919.
- ROBINSON (Jacob). — *Das minoritäten problem und seine litteratur*, Berlin, 1928.
- RUISSEN (M.). — « La situation actuelle des Minorités » (*Union Internationale des Associations pour la S. d. N.*, Bruxelles, 1922).
- SCELLE (G.). — *Précis du droit des gens*, Paris, Sirey, 1932-1934.
- SEIGNOBOS (Ch.). — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 1914.
- SERINI. — *Il diritto internazionale delle minoranze*, *Rivista di diritto internazionale*, 1929-1930.
- SABELLI (Luca dei). — *Notioni e minorenze etniche*, Bologna, ed. Zanicheli.
- STELIO SEFERIODES. — L'échange des populations. Académie du Droit International. *Recueil des cours*, 1928. liv. XXVII.
- STRUPP (K.). — *Éléments du Droit International Public universel, européen et américain*, 1929.
- TACHOF (A.). — *Serbes et Bulgares*, Sofia, 1932.
- TARDIEU (André). — *La Paix*, Paris, 1922.
- TASCANO (D^e Mario). — *Le Minoranze*, Torino, Fratelli Bocca, 1931.
- TEMPERLEY. — *A history of the peace conference of Paris*, vol. IV.
- TIBAL (Prof. André). — *Histoire Diplomatique contemporaine (1919-1924)*, Cours, 1932.
- *Les Minorités nationales*, Conciliation internationale, 1929.
- *Espit International*, 1931, p. 99-117. *Le problème des Minorités*.
- VERDROSSE. — Académie du Droit International. *Droit International de la Paix*, Cours 19, liv. XXX.
- VICHNIAC. — *La protection des droits des minorités dans les traités internationaux*, Paris, 1920.
- VILLECOURT (Louis). — *La protection des minorités dans les pays balkaniques et la S. d. N.*, Bordeaux, 1925.
- VISSCHER (H. DE). — « Unité de l'État et revendications minoritaires », *Revue de Droit International et de législation comparée*, p. 339, 1930.
- WICKHAM STEED (Henry). — *Mes souvenirs, 1892-1914*, t. I.
- WINKLER (W.). — *Statistische Handbuch der Nationalitäten Europas*, Leipzig, 1931.
- Documents diplomatiques secrets russes, 1914-1917*, Payot, Paris, 1928.
- L'État de la protection des Minorités à la veille de la 4^e assemblée (R. D. I. L. C., 1929)*.
- Revue Völkerbund und Völkercht*, 1934, novembre-décembre.
- Union des Nationalités, *Compte rendu de la II^e conférence des Nationalités*, réunies à Lausanne les 27-29 juin 1916.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Le problème minoritaire avant les traités de paix.	11
CHAPITRE II. — La protection des minorités devant la Conférence de la Paix	18
CHAPITRE III. — La souveraineté de l'État et la protection des minorités.	29

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Droit positif	37
1. Les stipulations des traités des minorités	37
2. Les résolutions du Conseil sur la procédure	45
3. Les traités particuliers	55
CHAPITRE II. — Droits et devoirs des minorités.	55
§ I. — Droits.	57
1. Droits reconnus en qualité d'habitants	57
2. Droits reconnus en tant que ressortissants	59
a) Acquisition et perte de la nationalité	59
b) Égalité civile et politique	64
3. Droits reconnus aux Personnes en leur qualité de membres des minorités.	65
A. A titre individuel	65
a) La liberté religieuse	65
b) Le libre usage de la langue	66
c) L'enseignement	68
B. Écoles publiques.	70
C. Répartition des fonds publics	71
4. Droits reconnus à certaines minorités	75
§ II. — Devoirs des minorités.	78
CHAPITRE III. — La garantie.	79
CHAPITRE IV. — La procédure	84
1. La recevabilité et la portée des pétitions.	87
2. Devant le Secrétariat.	88
3. Devant le Comité des Trois.	92

4. Devant le Conseil	98
5. La compétence de l'Assemblée	103
6. Devant la Cour permanente de Justice internationale.	107

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — L'application des traités des minorités par les divers Etats	113
1. Tchécoslovaquie	117
2. Bulgarie	120
3. Roumanie.	123
4. Hongrie.	125
5. Yougoslavie	127
6. Autriche	130
7. Grèce	133
8. Albanie.	135
CHAPITRE II. — Statistique du nombre des minorités dans les divers Etats	139
1. La situation des minorités bulgares en Grèce et en Yougoslavie.	142
2. La définition de « minorité ethnique »	144

QUATRIÈME PARTIE

ANNEXE I.	181
1. Généralisation du système	181
2. La protection des droits de l'homme et les minorités.	186
ANNEXE II. — Des réformes à y introduire.	192
1. Procédure.	199
2. Autonomie personnelle.	204
3. Le Comité des Trois	204
4. L'exercice de la garantie	210
5. Création d'une Commission permanente	213
CONCLUSION.	215
BIBLIOGRAPHIE.	219
TABLE DES MATIÈRES.	223
